

**DESERTIFICACIÓN
Y SOCIEDAD CIVIL**

Diseño de interior y tapa: Claudio Puglia
Corrección ortográfica: Mónica Aguilar
Foto de tapa: Programa de Apoyo al P.A.N. Argentino (GTZ-SAyDS-INTA)

© 2003, Fundación del Sur

ISBN: En trámite

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723

Impreso en Argentina - Made in Argentina

DESERTIFICACIÓN Y SOCIEDAD CIVIL

Juan Luis Mérega
(compilador)

Carlos Andaluz Westreicher
Alexandre Araújo
Viviane Castro Salinas
Gonzalo Chapela
Suzy Carmem da Rocha
Rosario Ortiz Quijano
Valdemar Rodrigues
José Miguel Torrico
Zakiya Uzoma Wadada



Fundación del Sur



ÍNDICE

PRESENTACIÓN	7
EL PROBLEMA DE LA DESERTIFICACIÓN Juan Luis Mérega	9
LA CONVENCION MUNDIAL DE LUCHA CONTRA LA DESERTIFICACION Y EL MARCO INTERNACIONAL PROPICIO PARA SU APLICACION Carlos Andaluz Westreicher	29
IMPLEMENTACION DE LA CONVENCION DE LUCHA CONTRA LA DESERTIFICACION José Miguel Torrico	37
ARMONIZACION DE POLITICAS PUBLICAS EN LA LUCHA CONTRA LA DESERTIFICACION. EL CASO DE MEXICO Gonzalo Chapela	43
EL DESAFIO DE LA PARTICIPACION DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA APLICACION DE LA CONVENCION DE NACIONES UNIDAS DE COMBATE A LA DESERTIFICACION (CLD) Viviane Castro Salinas	49

PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA LUCHA CONTRA LA DESERTIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Juan Luis Mérega	55
DESERTIFICAÇÃO: UM PLANO DE AÇÃO PARA O BRASIL Valdemar Rodrigues	61
ASA: UMA ESTRATÉGIA PARA A CONVIVÊNCIA COM O SEMI-ARIDO BRASILEIRO Alexandre Araújo, Suzy Carmem da Rocha	81
TIERRAS ÁRIDAS: LA RELACIÓN ENTRE POBREZA Y DESERTIFICACIÓN Rosario Ortiz Quijano	87
EL ROL DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL CARIBEÑA EN LA IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE MONITOREO DE LA DEGRADACIÓN DEL SUELO MEDIANTE EL USO DE PUNTOS DE REFERENCIA E INDICADORES* Zakiya Uzoma Wadada	95

PRESENTACIÓN

La desertificación, entendida como la pérdida de la capacidad productiva de la tierra soporte de las distintas actividades humanas, genera impactos de graves consecuencias económicas, sociales y culturales. A partir de la “Cumbre de la Tierra” de Río de Janeiro en 1992, la comunidad internacional abrió un proceso de negociación y aplicación de un instrumento jurídico que generara los compromisos necesarios para enfrentar adecuadamente el problema: la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CLD).

En el camino recorrido por la Convención durante estos años, la sociedad civil fue llamada a cumplir un rol destacado, en un esfuerzo para hacer escuchar las necesidades y las exigencias de los usuarios de la tierra.

En este volumen se recogen una serie de contribuciones aportadas por miembros de diferentes organizaciones no gubernamentales de América Latina y el Caribe, todas ellas nucleadas en la Red Internacional de ONGs sobre Desertificación (RIOD). Los diez artículos presentan una multiplicidad de enfoques e intentan reflejar las luces y las sombras de un proceso que requiere de un mayor compromiso de todas las partes involucradas.

El primer artículo, “El problema de la desertificación”, sirve de introducción al tema y aporta necesarias precisiones terminológicas, junto con un somero análisis de las causas y consecuencias de los procesos de desertificación y de las acciones necesarias para mitigar y prevenir estos procesos de degradación.

En el artículo de Carlos Andalúz se reflexiona sobre la necesidad

de generar seriamente un entorno internacional propicio para la aplicación de la CLD, incluyendo esta acción un apoyo serio y comprometido a favor del desarrollo y de un comercio justo.

José Miguel Torrico realiza un balance del proceso de implementación de la CLD, en el cual señala el predominio de las falencias por sobre las concreciones, al tiempo que Gonzalo Chapela hace en su artículo una sintética presentación sobre la experiencia (no concluida) de México en el proceso de armonización de políticas públicas para una lucha eficaz contra la desertificación.

Los artículos sobre participación de la sociedad civil en la lucha contra la desertificación analizan las características de los procesos participativos en las políticas públicas latinoamericanas en general y en la prevención de la desertificación en particular, señalando las ventajas y los logros pero también los temas pendientes.

Valdemar Rodrigues enumera medidas a tomar, medios y recursos necesarios para la efectiva implementación de un plan de acción en la lucha contra la desertificación en Brasil; mientras que el artículo de Alexandre Araújo y Suzy Carmem da Rocha relata la experiencia de coordinación de las entidades comprometidas en la lucha contra la desertificación en el nordeste brasileño.

Finalmente, Rosario Ortiz Quijano introduce la perspectiva de considerar a la CLD como un instrumento necesario en la lucha contra la pobreza rural, y Zakiya Uzoma Wadada analiza las distintas formas que puede tomar la participación de la comunidad en la implementación de los programas a favor del desarrollo sustentable de las tierras secas (y específicamente en el tema de indicadores y puntos de referencia sobre desertificación) y puntualiza las contribuciones que las organizaciones de la sociedad civil han aportado al respecto en la subregión del Caribe.

Los autores agradecen el apoyo del Mecanismo Mundial de la CLD y del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola, quienes financiaron la presente publicación.

Juan Luis Mérega

EL PROBLEMA DE LA DESERTIFICACIÓN

Juan Luis Mérega*
Diciembre, 2002

1. Antecedentes

Recién a fines de la década de 1960, el tema del cuidado del medio ambiente y el uso eficiente de los recursos naturales fue tomado seriamente en consideración, en el marco del debate ideológico sobre el desarrollo económico y social del planeta. Comenzó entonces un proceso de discusión acerca de la capacidad que los recursos de la naturaleza tienen para sostener el crecimiento de la economía, sin correr el riesgo de un progresivo agotamiento de los mismos.

La primera gran conferencia internacional sobre el tema ambiental se realizó en Estocolmo en 1972, bajo el auspicio de Naciones Unidas. Posteriormente, en 1983, la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo de la Organización de las Naciones Unidas, encabezada por la primera ministra de Noruega, Gro Harlem Brundtland, elaboró un informe denominado oficialmente “Nuestro futuro común” y conocido mundialmente como “Informe Brundtland”. Este documento se convirtió en un punto de referencia insoslayable para los debates sobre problemas mundiales relativos al desarrollo y al medio ambiente, postulando principalmente:

* Director Ejecutivo de Fundación del Sur (Argentina). Punto Focal para América Latina y el Caribe de RIOD. Secretario de Extensión Universitaria de la Universidad Nacional de Quilmes.

- La ecología pasa de ser una preocupación nacional o regional a convertirse en un problema global.
- La necesidad de disminuir los daños ecológicos obliga a revisar a fondo la correlación entre ambiente y desarrollo.
- El desarrollo deja de ser un problema exclusivo de los países subdesarrollados.

El “Informe Brundtland” tuvo la virtud de recoger la tradición de los enfoques globalistas, tales como el informe “Meadow” del Club de Roma y el “Modelo Bariloche”, sin reducir la cuestión ecológica al agotamiento de los recursos, sino que aunó las amenazas contra los ecosistemas globales y su capacidad de absorción y regeneración, superando las posiciones polarizadas de los años setenta e introduciendo un nuevo modelo conceptual: el “desarrollo sustentable”.

El “desarrollo sustentable” fue definido como aquel que puede extenderse a toda la población mundial, presente y futura, sin destruir la base natural de la vida en el planeta. Sobre la base de que el equilibrio ecológico está amenazado por el deterioro ambiental causado por la industrialización y por la miseria, este nuevo modelo de desarrollo no implica emular aquél de las naciones industrializadas.

El proceso de conciencia mundial sobre el cuidado del medio ambiente llevó a las Naciones Unidas a convocar a la “Conferencia sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD)” más conocida como la “Cumbre de la Tierra”, realizada en Río de Janeiro en 1992. El objetivo de esta conferencia fue aprobar una amplia gama de medidas relacionadas con el medio ambiente, junto con un vasto plan de acción para el próximo siglo. Los principales acuerdos alcanzados en Río de Janeiro incluyeron:

- Aprobación de la *Agenda 21*: un programa de acción basado en el desarrollo sustentable, destinado a la solución de los problemas ecológicos y sociales durante las próximas décadas.
- Aprobación de la *Convención Marco sobre Cambio Climático*: esencialmente vinculada a la prevención del avance del efecto invernadero y al calentamiento de la atmósfera.

- Aprobación de la *Convención sobre Protección de la Biodiversidad*: orientada a la prevención de la desaparición de especies nativas.
- Recomendación de sanción de una *Convención de Lucha contra la Desertificación y la Sequía*.
- Establecimiento de la *Comisión de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sustentable*.

2. Definiciones

2.1. *Desiertos y áreas semiáridas*

Los desiertos son regiones en donde las lluvias son demasiado escasas para que sea posible cualquier forma de vida: sin precipitaciones suficientes las plantas no crecen adecuadamente y no proporcionan los alimentos necesarios para los animales. Ejemplos de esta situación se observan en vastos sectores del Sahara central y septentrional, y del desierto de Atacama en Chile y Perú, zonas ocupadas por superficies rocosas secas o grandes extensiones de dunas, en las cuales la vida se limita a las zonas en las que el agua subterránea aflora a la superficie (oasis) o a las áreas montañosas perpetuamente sumergidas en la niebla.

Más extensas que los propios desiertos son las zonas de matorral semidesértico, sabana y bosques secos que las rodean. Estas áreas áridas, semiáridas o subhúmedas (genéricamente conocidas como “áreas secas”) suelen conocer una corta estación de lluvias, durante y después de la cual los ecosistemas locales trabajan furiosamente: en un período que va de algunas semanas a algunos meses, la productividad biológica es elevada, las plantas aprovechan la humedad recién llegada para crecer rápidamente y las poblaciones animales comen en abundancia.

Poco después del fin de las lluvias desaparece el verdor y la actividad, la tierra se vuelve reseca y polvorienta, los incendios son frecuentes y los animales tienen que adoptar elaboradas estrategias para

sobrevivir, el sistema espera el próximo turno anual de precipitación con una actividad restringida pero capaz de volver a una plena vida cuando el agua reaparezca en el suelo. Estos ecosistemas secos son, pese a su fragilidad, relativamente seguros y estables y, por lo general, capaces de superar incluso la falta total de una estación de lluvia: toda su estructura se adapta a la escasez y a la concentración estacional de las lluvias.

Pero el daño se produce cuando estas tierras son sometidas a un uso indebido o abusivo por parte del hombre, y se agrava si los cambios climáticos se hacen más o menos permanentes, como es el caso de períodos prolongados de sequía. Frente a estas tensiones añadidas, las áreas áridas, semiáridas y subhúmedas muestran incapacidad de adaptación y es entonces cuando los procesos de desertificación aparecen. La desertificación es, entonces, un proceso de alta complejidad que necesita un doble estímulo: la presión de factores naturales y antrópicos (tanto sociales como económicos y culturales), que se combinan en un proceso de sinergia negativa.

Es importante señalar que conceptualmente el problema de la desertificación no es la extensión de los desiertos a tierras anteriormente productivas, sino la degradación de la tierra hasta el punto en que es incapaz de prestar un soporte adecuado a las comunidades vivientes. Por ello, resulta incorrecto, en la mayoría de los casos, hablar de “implacable avance del desierto”. Es cierto que este avance existe en algunas zonas, debido al desplazamiento de las dunas de arena, pero la desertificación, en esencia, es la degradación del recurso suelo en ecosistemas productivos. El proceso, en realidad, se manifiesta en la aparición de sectores de suelo empobrecido, a veces separado por miles de kilómetros del desierto más cercano. Pero poco a poco y de no mediar una acción preventiva o recuperadora, esas áreas crecen y se juntan, recreando condiciones similares a las de los desiertos.

Pero, ¿por qué parecen extenderse los desiertos? La respuesta es doble. En primer lugar, las poblaciones de las zonas áridas han crecido enormemente en las últimas décadas. Como consecuencia de esto ha aumentado también la necesidad de alimentos y recursos, y la

presión ejercida sobre los suelos, la vegetación y el clima supera largamente su capacidad de producción, rebasándose la capacidad de soporte de la tierra. En segundo lugar, una pertinaz sequía se ha dejado sentir en los años recientes en vastas regiones del mundo. Como vimos anteriormente, en condiciones naturales la ausencia de la lluvia esperada tendría escasos efectos, pues tradicionalmente las sociedades humanas han sabido combatir la sequía. Pero el aumento de la población y diversos cambios culturales han dificultado la adaptación. El pastoreo nómada, por ejemplo, a perdido importancia como sistema de vida. Lo mismo cabe decir acerca de la rotación de los cultivos. Y, en algunas zonas, la sequía ha empujado a los pastores a las zonas reservadas anteriormente al cultivo, con el conflicto social y ecológico consiguiente.

2.2. El concepto de desertificación

Aubreville fue quien introdujo el concepto de “desertificación” en la literatura científica. Etimológicamente “desertificación” proviene del latín *deserta facere*, traducible como “hacer-desierto”, en el sentido de hacer inhabitable o abandonar un territorio determinado.

La desertificación es un proceso de degradación del medio físico y biológico por medio del cual tierras económicamente activas de los ecosistemas áridos, semiáridos y subhúmedos pierden su capacidad de revivir o de regenerarse a sí mismos, desarrollando, en casos extremos, un ambiente incapaz de contener a las comunidades que antes dependían de él. Este proceso está asociado a la pérdida general de productividad de los ecosistemas afectando en las actividades humanas, limitando la capacidad de sustentación, reduciendo las fuentes de ingreso y deteriorando la calidad de vida de la población. En lo físico adopta múltiples formas, pero generalmente supone lo siguiente:

- reducción de la fracción de suelo cubierta de vegetación.
- pérdida de plantas perennes, especialmente de árboles y arbustos madereros.

- considerable erosión y empobrecimiento del suelo motivados por el arrastre eólico de minerales finos y materiales orgánicos, y por la rápida oxidación de los residuos restantes y del carbono del suelo.
- pérdida de materia orgánica, disminución de nutrientes y acidificación del suelo.

2.3. Desertificación y degradación del suelo

“Desertificación” y “degradación del suelo” no son sinónimos. La Convención de Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación define “desertificación” como “la degradación de las tierras en zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas resultante de diversos factores, que incluyen variaciones climáticas y actividades humanas”.

Para la misma Convención, “degradación del suelo” es “la reducción o pérdida de la productividad y diversidad biológica o económica de las tierras de cultivo, las praderas, los pastizales y los bosques, con disminución de su capacidad para mantener ya sea la vegetación natural, como así también los cultivos hechos por el hombre”, es decir, reduciendo la capacidad del suelo para sostener un uso determinado.

En síntesis, si bien todos los suelos son susceptibles de degradación, sólo aquellos procesos degradatorios generados en regiones secas pueden ser llamados “desertificación”.

2.4. Desertificación y desertización

Los términos “desertificación” y “desertización” también suelen prestarse a confusión. En general se los considera sinónimos, aunque en la actualidad la bibliografía en español prefiere usar “desertificación”. Sin embargo, para algunos autores y textos, existen diferencias importantes entre ambos términos. Por ejemplo, en el Curso Latinoamericano sobre Detección y Control de la Desertifica-

ción, realizado en Mendoza en 1987, se definió la “desertización” como el cambio de una región a las condiciones de desierto por causas naturales, en tanto que se definió la “desertificación” como la acentuación de las condiciones de aridez, resultado del impacto humano sobre los ecosistemas de regiones áridas y semiáridas.

Por último, en la publicación “El deterioro del ambiente en la Argentina (Suelo-Agua-Vegetación-Fauna)” de la Fundación para la Educación, la Ciencia y la Cultura se considera la palabra “desertificación” como un anglicismo utilizado por entidades y expertos internacionales en lugar de “desertización”.

2.5. Sequía, desertificación, aridez

La sequía puede ser definida en términos generales como la insuficiente disponibilidad de agua en una región determinada, por un período prolongado, para satisfacer las necesidades de los elementos bióticos elementales. Estas necesidades dependen de la distribución de las poblaciones de plantas, animales y seres humanos, de su modo de vida y del uso de la tierra.

El principal factor productor de sequía es la variación de las precipitaciones en un lugar dado y entre épocas determinadas. La causa de esta variación se debe buscar en los cambios de la presión atmosférica y en las consiguientes alteraciones en la circulación general de la atmósfera, es decir, en el transporte de masas de aire. Otro posible factor de ocurrencia de la sequía es el que se refiere a las modificaciones de la cubierta vegetal que, al cambiar el albedo superficial y el contenido de humedad, puede constituir un mecanismo de realimentación para perpetuar la sequía.

Si bien sequía no es lo mismo que desertificación, es indiscutible la importancia de los períodos de sequía, en tanto cambio climático natural, en los procesos de desertificación. Por otra parte, está fuera de discusión que estas oscilaciones climáticas, en caso de ser persistentes o muy acentuadas, pueden acelerar los procesos de degradación en forma catastrófica.

Tampoco deben confundirse los términos “sequía” y “aridez”. La aridez está relacionada con la escasez de agua en una región en forma más o menos permanente; en cambio la sequía es un fenómeno temporal que se presenta en cualquier región.

2.6. Evapotranspiración

Los suelos se clasifican en hiperáridos, áridos, semiáridos, subhúmedos secos o subhúmedos húmedos según la relación entre precipitación y evapotranspiración potencial (P/ETP). Definamos ahora estos términos:

- *Precipitación* es el agua que el suelo recibe principalmente de la lluvia y de la nieve. La niebla y el rocío son recursos menores de humedad.
- *Evaporación potencial* es la cantidad de vapor de agua que puede ser emitida (es decir, evaporada) por una superficie libre de agua.
- *Evapotranspiración* es la suma de las cantidades de agua evaporada del suelo y las transpiradas por las plantas.
- *Evapotranspiración potencial* es la cantidad máxima de agua que puede perder un trecho continuo de vegetación que cubre todo el terreno, cuando no está limitado el suministro de agua al suelo.
- *Evapotranspiración real* es la cantidad de agua perdida por la combinación planta-suelo bajo las condiciones meteorológicas del suelo y biológicas existentes.

Los índices que clasifican los distintos tipos de suelos son:

Relación Precipitación sobre Evapotranspiración Potencial (P/ETP)	Tipo de suelo
menor que 0,05	Hiperárido (<i>verdadero desierto climático</i>)
de 0,05 a 0,20	Árido (<i>sujeto a desertificación</i>)
de 0,20 a 0,45	Semiárido (<i>sujeto a desertificación</i>)
de 0,45 a 0,70	Subhúmedo seco (<i>sujeto a desertificación</i>)
mayor que 0,70	Subhúmedo húmedo (<i>sujeto a degradación</i>)

3. Causas

Las causas de la desertificación no pueden considerarse en forma aislada sino que deben ser entendidas como la interacción de tres ámbitos: socioeconómico (que implica todo lo antrópico), biológico (plantas y animales) y físico (clima y suelo).

La valoración de la importancia del impacto de la acción humana en el proceso de degradación ha variado con el tiempo. La “Conferencia de Naciones Unidas sobre Desertificación” realizada en Nairobi en 1997 definió el concepto de desertificación, priorizó lo concerniente a la destrucción del medio ambiente y visualizó a la actividad humana como causante del proceso de desertificación.

Con la “Cumbre de la Tierra” de Río de Janeiro en 1992, se llegó a otra interpretación del concepto. La población rural dejó de ser considerada sólo como causante del proceso y comenzó a ser vista como principal perjudicada, dado que “las desfavorables y deterioradas condiciones económicas, políticas y sociales influyen más de lo supuesto sobre la degradación del campo y la destrucción de los recursos de las zonas áridas. Los mismos campesinos y pastores de las regiones son víctimas de esta ruina económica y su lucha por sobrevivir los fuerza a un círculo vicioso de destrucción ecológica”. A partir de este cambio de enfoque, pasa a primer plano el componente ideológico: no sólo existen causantes del proceso de la desertificación, sino también afectados por el mismo.

A continuación se detallarán las principales causas de los procesos de desertificación, caracterizados según sean de origen natural (físico y biológico) o por acción del hombre.

3.1. *Causas de origen natural*

- Características generales del clima: árido, semiárido y subhúmedo.
- Efectos de la radiación solar: aumento en los valores de reflexión en la superficie del suelo (albedo).

- Características del régimen de lluvias: sequedad del aire y del suelo; escasa precipitación y/o desigual distribución; recurrencia de períodos de sequía; variabilidad de las precipitaciones en regiones con estaciones de lluvias torrenciales.
- Antecedentes geomorfológicos: influencia del relieve, características de la subsuperficie influenciada por los procesos erosivos.
- Características del suelo: débil proceso de formación de suelo; bajo contenido de humus; alto contenido de calcáreos; elevada salinidad; presencia de suelos sueltos; vulnerabilidad a la erosión hídrica y eólica.
- Características fitogeográficas: baja densidad de cobertura vegetal; desarrollo estacional; escasa producción de biomasa; predominio de especies xerófilas y suculentas.
- Características hidrológicas: ausencia o baja densidad de caudal de ríos y arroyos; preponderancia de sistemas endorreicos; recurrencia de inundaciones y enfangamientos.
- Influencias de los procesos naturales de erosión hídrica y eólica.

3.2. Causas originadas por la acción humana

Los factores condicionantes antropógenos, o sea del ámbito social, se producen generalmente a raíz de sistemas de uso inadecuado y/o de sobreexplotación de los recursos naturales.

- Manejo no conservacionista de la forestación: talas y quemas irracionales de montes y bosques para expansión de la frontera agrícola y para extracción de leña. Con la despoblación forestal desaparecen los árboles que cimentan la capa cultivable de la tierra.
- Incendios forestales que se producen por accidente o por falta de prevención y precaución.
- Manejo no conservacionista del pastizal, lo que agota el suelo: utilización de técnicas agrícolas de labranza inadecuadas; labo-

- reo excesivo; uso de maquinaria agrícola pesada, lo cual provoca alteraciones en la compactación, disminuyendo su porosidad.
- Empleo excesivo o indebido de plaguicidas y fertilizantes inorgánicos causantes del empobrecimiento biológico de los suelos. Los productos químicos afectan la microflora y la microfauna naturales, destruyendo bacterias e insectos beneficiosos para la agricultura, cuya carencia o escasez disminuye la fertilidad de los suelos.
 - Realización de quemas de rastrojos con el propósito de enriquecer la tierra con cenizas, lo cual, si bien produce alguna forma de mejoramiento del suelo, también mata microorganismos y afecta la evolución del suelo como algo vivo.
 - Excesiva carga animal: sobrepastoreo, pisoteo, introducción inadecuada de ganado. Cuando el número de animales excede la capacidad límite del suelo (biomasa máxima de herbívoros que puede alimentar por metro cuadrado), se rompe el equilibrio dinámico entre ganado y tierra, la cubierta vegetal del suelo se empobrece ostensiblemente y se desencadenan los procesos erosivos. El viento barre los suelos desnudos de vegetación y arrastra la arena a tierras que inutiliza para el cultivo. Con frecuencia la agricultura, al ocupar zonas fértiles templadas, desplaza la ganadería a zonas marginales y semiáridas. En estos casos, como se trata de tierras frágiles, el pastoreo produce desequilibrios en los suelos, que pierden rápidamente su capacidad productora.
 - Técnicas de cultivo inadecuadas para terrenos con mucha pendiente: falta de curvas de nivel o terrazas.
 - Desarrollo de sistemas y métodos de riego inadecuados, originadores de procesos de salinización. Las sales solubles, particularmente si están en exceso, producen efectos perjudiciales en las plantas, mientras que las sales de sodio alteran la organización estructural de los suelos. Este fenómeno puede producirse por el uso de aguas excesivamente salinas en suelos de buena calidad o, al contrario, por el uso de aguas de buena calidad en suelos de elevado contenido de sales. En este caso se produce el fenómeno conocido como “revenimiento”.

- Monocultura agropecuaria (falta de diversidad productiva estabilizante).
- Tipo de tenencia de la tierra e insuficiente estructura organizativa de los productores.
- Falta o insuficiente reglamentación en el uso del suelo y del agua.
- Trazado y tendido de caminos, actividades mineras, prospecciones petrolíferas.
- Condicionantes del ámbito político: ausencia de reglamentaciones para la protección en el uso de los recursos; ausencia de criterios de planificación del desarrollo regional; falta de planificación para el desarrollo industrial; falta de organización y planificación para el desarrollo de actividades turísticas y de recreación.

4. Consecuencias

Es importante analizar el problema de la desertificación como un proceso dinámico, en el cual las causas enumeradas en el punto anterior interactúan entre sí, generando procesos de sinergia negativa que potencian resultados catastróficos en plazos relativamente cortos. Así, un fenómeno natural como la erosión se acelera por la forma en que el hombre trata a la tierra. Por ejemplo, la erosión hídrica se ve agravada por la tala de bosques, la escasez de vegetación producida por el sobrepastoreo y la falta de técnicas de cultivo correctas. A causa de esta combinación de fenómenos naturales e intervención humana, año tras año la erosión hídrica produce un arrastre de tierras que alcanza millones de toneladas. El efecto de esta pérdida es irreversible porque el suelo se forma por meteorización de las rocas a lo largo de un tiempo geológico (miles de años), mientras que el hombre lo degrada en pocas generaciones.

La erosión de un suelo de por sí pobre se traduce en disminución de la producción, por lo que los pobladores se ven obligados a ampliar sus propias fronteras productivas y, así, se origina un círculo vicioso que genera una pobreza y un deterioro ambiental cada vez más noto-

rios. No podemos decir que los habitantes rurales ignoran este proceso de degradación; ellos son conscientes de las consecuencias, simplemente no tienen alternativas. La pobreza rural misma obliga a los campesinos a sacar lo más posible de sus tierras para dar de comer a sus familias en lo inmediato, aunque con ello estén echando a perder su subsistencia a largo plazo.

En el aspecto social, la degradación del suelo ejerce un efecto pavoroso sobre las comunidades rurales, iniciando una espiral viciosa de declinación de la calidad de vida en general: menos alimentos, menos educación, menos salud, menor expectativa de vida y, como colofón, la emergencia de un estado de resignación y fatalismo. Otro efecto notorio son las migraciones, sobre todo de los jóvenes, quienes al no tener oportunidades de crecimiento socioeconómico migran hacia los centros urbanos, quedando en los pueblos los ancianos y niños. Esta pérdida de la clase trabajadora ocasiona severas pérdidas en la comunidad, tanto desde el punto de vista económico como en su estructura social, patrones familiares y culturales.

Detallamos a continuación una serie de indicadores vinculados a las consecuencias de la desertificación:

- Degradación de la vegetación: merma de especies, reducción de la cubierta vegetal, arbustización, disminución de especies palatables.
- Degradación del suelo: decapitamiento de los perfiles de suelo, cambios físicos, químicos y biológicos; pérdida de nutrientes.
- Aceleración de la erosión eólica (tormentas de viento, remolinos): exposición radicular, formación de lenguas de arena, dunas y pavimentos de desierto.
- Aceleración de la erosión hídrica: remoción y desmoronamiento del suelo, formación de pedestales de rocas y plantas, acanaladuras, cárcavas, montículos residuales y pavimentos de desierto.
- Degradación de los cursos de aguas superficiales.
- Descenso de los niveles de agua subterránea: profundización de las napas.
- Salinización acentuada: exceso de sales, formación acentuada de costras de sal.

- Xerofitización en diferentes grados.
- Aridificación: déficit en el balance hídrico, desplazamiento de la vegetación, reemplazo de especies mesofíticas por xerofíticas.

5. La desertificación en el mundo

La desertificación actualmente afecta a un quinto de la población mundial y a un tercio de la superficie terrestre. Entre 6 y 7 millones de hectáreas se pierden anualmente por erosión y más de 20 millones de hectáreas están afectadas por la salinización. Alrededor del 70% de los 5,2 billones de hectáreas de tierras secas que se utilizan para la agricultura en todo el mundo ya está empobrecida.

Poco más de 1000 millones de hectáreas de África, el 73% de sus tierras secas, se hallan en proceso de desertificación moderada o grave. Otros 1400 millones de hectáreas están afectados en Asia. Sin embargo, no se trata de un problema que afecta sólo a los países en desarrollo: el 74% de las tierras secas de América del Norte sufren también procesos moderados o graves de desertificación, mientras que cinco países de la Unión Europea sufren también sus efectos y muchas de las zonas más afectadas de Asia formaban parte de la antigua Unión Soviética. En total, más de 110 países tienen tierras secas que están en peligro.

El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) calcula que la desertificación cuesta al mundo 42000 millones de dólares al año. Solamente África pierde cada año unos 9000 millones de dólares.

Pero el costo humano es aún más alto. Más de 135 millones de hombres y mujeres –el equivalente de las poblaciones de Francia, Italia, los Países Bajos y Suiza– pueden verse obligados a emigrar. Nadie sabe cuántos han tenido ya que abandonar sus tierras convertidas en polvo, pero ciertamente la cifra alcanza varios millones: la sexta parte de los habitantes de Malí y de Burkina Faso ya ha sido desarraigada de esta manera. En parte, a causa de estos movimientos, crecen las barriadas pobres de las ciudades: entre 1963 y 1988 la proporción de

los habitantes de Mauritania que vivían en su capital, Nouakchott, aumentó del 9% al 41%, mientras que la proporción de nómadas bajó del 73% al 7%.

A medida que los campesinos desposeídos van siguiendo las tierras cultivables que el viento se lleva, sus migraciones repercuten en zonas y países muy distantes. La desertificación, por ejemplo, es uno de los factores que impulsan a los inmigrantes mexicanos a cruzar la frontera y pasar a los Estados Unidos. Dos quintas partes de la población de las zonas superior y media del valle del Senegal han emigrado: hay en Francia más oriundos de la región de Bakel que en las aldeas que dejaron atrás.

La desertificación ha influido en el desencadenamiento de conflictos armados; contribuye a la inestabilidad política, al hambre y a la desintegración social en zonas conflictivas como Somalia; y es causa de que se gasten enormes sumas de dinero en actividades de socorro en caso de desastre y en ayuda humanitaria. Además, es factor agravante de las crisis ambientales que se ciernen sobre la humanidad, como el recalentamiento del planeta y la pérdida de biodiversidad.

6. Convención de Lucha contra la Desertificación

El grave impacto causado por los problemas de desertificación a nivel mundial, en particular las catástrofes por sequía a principios de la década del setenta en la zona del Sahel, condujeron a la convocatoria de la “Conferencia de Naciones Unidas sobre Desertificación” (CNUD) en Nairobi, durante 1977. En esta conferencia se decidió incluir la cuestión en el temario internacional como problema económico, social y ambiental de alcance mundial. Asimismo se aprobó el Plan de Acción de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, que incluía una serie de directrices, y recomendaciones a ayudar a los países afectados y coordinar la asistencia de la cooperación internacional. Lamentablemente este plan no pasó de ser un catálogo de buenas intenciones, con escasa repercusión práctica.

El tema fue tratado nuevamente a escala mundial en la “Cumbre

de la Tierra” realizada en Río de Janeiro en 1992 cuando, tras hacer un profundo examen de la desertificación y sus repercusiones sobre el desarrollo, se solicitó a la Asamblea General de las Naciones Unidas que estableciera un Comité Intergubernamental de Negociaciones sobre Desertificación (CIND), para que se encargara de negociar una Convención sobre Desertificación. Posteriormente, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la creación del CIND, otorgando mandato para que la redacción final de la Convención quedara concluida hacia junio de 1994.

En enero de 1993, se celebró el primer período de sesiones para organizar el CIND. A éste siguieron otros períodos de sesiones en los cuales se dio forma a la estructura y al texto de la Convención misma. Tras largas y arduas deliberaciones, los delegados llegaron a un acuerdo sobre su texto final y el de sus cuatro anexos regionales para su aplicación en África, América Latina y el Caribe, Asia y el Mediterráneo Norte.¹ También adoptaron resoluciones que recomendaban tomar iniciativas urgentes para África y disposiciones provisionales para el período entre la adopción de la Convención y su entrada en vigencia.

La “Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación”, en particular en África (tal su título completo, abreviado con la sigla CLD) fue adoptada el 17 de junio de 1994, fecha que desde entonces es señalada como “Día Mundial de la Desertificación”, y se abrió a la firma en una ceremonia que tuvo lugar en París, los días 14 y 15 de octubre de 1994.

La CLD entró en vigor el 26 de diciembre de 1996, noventa días después de su ratificación por el país número cincuenta. Al mes de diciembre de 2002, un total de 185 países han suscripto la Convención.

La CLD se destaca por su carácter innovador al reconocer los aspectos físicos, biológicos y socioeconómicos de la desertificación; la importancia de reorientar la transferencia tecnológica de tal modo que se rija por la demanda; y la participación de las comunidades locales en

1 Con posterioridad, durante la “Cuarta Conferencia de las Partes”, se aprobó un quinto anexo regional para los países de Europa Central y Oriental.

el diseño y puesta en práctica de programas nacionales, subregionales y regionales de acción para luchar contra el problema. También es muy importante el reconocimiento que hace la CLD de la necesidad de reformar el sentido de las decisiones sustanciales de las actividades humanas y no sólo atacar las manifestaciones visibles del problema.

Lo esencial de la Convención reside en promover e impulsar el diseño y puesta en práctica de programas nacionales, subregionales y regionales de acción para luchar contra la desertificación. Estos programas de acción deberán ser desarrollados, según prescribe la Convención, por los gobiernos nacionales en estrecha cooperación con las organizaciones de la sociedad civil y con la colaboración de países donantes.

Naturalmente que la suerte de esta Convención se jugará en el compromiso efectivo y práctico de los gobiernos de aportar nuevos recursos financieros, más una coordinación adecuada con amplia participación en la etapa de implementación.

Entre el tiempo en que la CLD fue adoptada y la entrada en vigor de la misma, el CIND se reunió seis veces para analizar los informes de avance de los países partes y para preparar la primera sesión de la Conferencia de las Partes. Estas reuniones incluyeron la discusión del programa de trabajo y presupuesto de la Secretaría Ejecutiva de la Convención, el debate sobre las características, atribuciones y mandato del Mecanismo Financiero Mundial de la Convención y el establecimiento del Comité de Ciencia y Tecnología (CST).

La “Primera Conferencia de las Partes” (COP-1) se reunió en Roma, Italia, en 1997. En esta cumbre se decidió que la Secretaría Permanente de la CLD tuviera su sede en Bonn, Alemania, y que el Mecanismo Financiero Mundial de la CLD fuera administrado por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). Una de las sesiones plenarios de la COP-1 fue dedicada a una sesión de diálogo abierto entre las ONGs y las delegaciones oficiales, práctica que se repitió en las subsiguientes reuniones de la COP. La “Segunda Conferencia de las Partes” (COP-2) se reunió en Dakar, Senegal, en 1998; la tercera (COP-3) se reunió en Recife, Brasil, en 1999; la cuarta (COP-4) en Bonn, Alemania, en 2000; y la quinta (COP-5) en Ginebra, en 2001.

En las últimas reuniones internacionales de la CLD se ha observado una preocupante pérdida de impulso en el proceso de su aplicación, fruto de las tensiones entre países donantes y países afectados. Unos piden mayor efectividad en el uso de los recursos financieros disponibles, otros exigen el aporte de nuevos y sustanciales fondos. Debido a que este tema central no se resuelve, se dedican muchas horas de debate a resolver cuestiones formales menores.

7. Enfrentando el problema

Para dominar la desertificación es indispensable que las sociedades humanas aprendan otra vez lo que aprendieron por primera vez hace miles de años, esto es, que la vida social y cultural sólo es posible en las zonas secas si se es capaz de elaborar una economía en armonía con la naturaleza, adaptada a las condiciones del lugar.

Se creía antes que esa adaptación económica era fundamentalmente un problema técnico; si hay insuficiencia de agua, podría extraerse de las capas más profundas; si los tipos actuales de cultivos no pueden resistir condiciones muy secas, podrían encontrarse nuevos cultivos que fueran más tolerantes a la sequía.

Sin embargo, para establecer una economía en armonía con la naturaleza, se necesita algo más que reparaciones “tecnológicas” como las indicadas. Se ha demostrado que la regulación del uso del suelo es la clave para mantener microclimas y ecosistemas sanos y productivos, y una satisfactoria producción de alimentos.

La solución al problema de la desertificación no estriba en tratar de controlar el clima, sino más bien en entender las causas que la provocan y adoptar medidas para combatirla, realizar obras de ingeniería para llevar agua allí donde hace falta y modificar las prácticas del uso de la tierra. Todavía no podemos controlar el macroclima, y tal vez nunca podamos hacerlo, pero es posible controlar el uso de la tierra con ello trabajar hacia la obtención de buenos microclimas.

Los sistemas económicos y políticos humanos han sido incapaces

de afrontar las recientes fluctuaciones climáticas. Los riesgos que podrían haberse absorbido con facilidad en épocas anteriores amenazan ahora el modo de vida e incluso las vidas de miles de personas.

Técnicamente, las áreas afectadas por la desertificación pueden ser “restauradas” (cuando se recupera el ecosistema a través del abandono del mismo, lo que reduce la presión de uso de los recursos y posibilita la recuperación de los componentes originales del ecosistema, logrando una restauración de éste y de su capacidad de sostenimiento), “rehabilitadas” (cuando se recupera el ecosistema original a través de un mejor manejo, lo que produce un cambio permanente) o “habilitadas” (cuando se recupera el ecosistema por medio del agregado de elementos ajenos a él, tales como especies vegetales exóticas, construyendo un ecosistema distinto del original pero que puede ser manejado en forma sustentable).

En todo caso resulta imprescindible realizar las siguientes acciones, tanto para la prevención en áreas susceptibles como para la recuperación en áreas degradadas:

- Mejorar las condiciones sociales, culturales y económicas
- Prevenir el avance de la erosión y el deterioro de la vegetación
- Planificar el uso del suelo
- Evitar el sobrepastoreo
- Realizar actividades agrícolas con técnicas de labranza conservacionistas
- Utilizar sistemas de riego que eviten los peligros de sedimentación y salinización
- Desarrollar variedades de vegetales resistentes a la sequía
- Mejorar los pronósticos de sequía a largo plazo y los sistemas de alerta temprana
- Conservar los bosques nativos
- Reforestar
- Estabilizar dunas

LA CONVENCIÓN MUNDIAL DE LUCHA CONTRA LA DESERTIFICACIÓN Y EL MARCO INTERNACIONAL PROPICIO PARA SU APLICACIÓN

Carlos Andaluz Westreicher*
Noviembre, 2002

La Convención de las Naciones Unidas de Lucha Contra la Desertificación proclama que tiene como objetivo luchar contra la desertificación y mitigar los efectos de la sequía, mediante la adopción de medidas eficaces en todos los niveles, apoyadas por **acuerdos de cooperación y asociación internacionales**, en el marco de un enfoque integrado acorde con el programa Agenda 21, **para contribuir al desarrollo sostenible en las zonas afectadas**.

Ello exige la aplicación de estrategias integradas a largo plazo, que se centren simultáneamente en el aumento de la productividad de las tierras, la rehabilitación, la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos de tierras y recursos hídricos; todo ello con miras a mejorar las condiciones de vida, especialmente a nivel comunitario. En tal sentido, la Convención reconoce explícitamente que *“el crecimiento económico sostenible, el desarrollo social y la erradicación de la pobreza son las prioridades de los países en desarrollo afectados (...) y que son esenciales para lograr los objetivos de un desarrollo sostenible”*.

Queremos reflexionar aquí acerca de cómo lograr estos objetivos en una relación sinérgica entre la Convención y los demás instrumentos internacionales, pero no incidiendo en su vinculación con las Convenciones sobre Cambio Climático y de Diversidad Biológica, como tradicionalmente se ha venido haciendo en los foros internacionales,

* Director Ejecutivo de Proterra (Perú). Punto Focal para la Subregión Andina de la Red Internacional de ONGs sobre Desertificación.

nacionales o de ONGs; sino con lo referente a las regulaciones económicas internacionales, principalmente en lo que hace al comercio, los subsidios en los países desarrollados y el servicio de la deuda externa.

De manera puntual se expresa en la Convención que su objetivo es “*luchar contra la desertificación (...) mediante la adopción de **medidas eficaces** en todos los niveles (...) en el marco de un enfoque integrado acorde con el programa Agenda 21, para contribuir al logro del desarrollo sostenible en las zonas afectadas*”¹; para tal efecto su artículo 8º establece que “*las Partes alentarán la coordinación de las actividades que se lleven a cabo con arreglo a la presente Convención, y en el caso de que sean Partes en ellos, con arreglo a otros acuerdos internacionales pertinentes (...)*”. En tanto que el artículo 12º dispone que: “*Los países Partes afectados, en colaboración con otras Partes y con la comunidad internacional, deberán cooperar con miras a asegurar la promoción de un **entorno internacional propicio** para la aplicación de la Convención*”. Asimismo, en su preámbulo se establece que la Convención se celebra “*considerando los efectos que el comercio y otros aspectos pertinentes de las relaciones económicas tienen en la capacidad de los países afectados de luchar eficazmente contra la desertificación*”.

Precisamente con relación al enfoque integrado acorde con la Agenda 21, en el capítulo 2 se establece que “*Los países habrán de: (...) reducir los subsidios que tergiversan la competencia*”². Esto, para el presente análisis, es de crucial importancia.

La Convención entró en vigor el 26 de diciembre de 1996 y resulta imperativo preguntarse, a seis años de vigencia, cuánto se ha avanzado en la consecución de estos objetivos, ya que el actual grado de degradación existente a nivel mundial, sobre todo en las tierras secas, sigue siendo superior a la renovación natural del suelo. Las consecuencias más visibles son la disminución de la producción alimentaria por la pérdida de fertilidad, la merma de materias primas, la destrucción de pastizales, la pérdida de biodiversidad, disminución de la

¹ Artículo 2º numeral 1 de la CLD.

² Programa para el Cambio, Centro para Nuestro Futuro Común, Ginebra, 1993, p. 3

calidad de vida; todo lo cual se asocia con la pobreza y, en casos extremos, la inanición. Todo esto, lejos de enrumbarnos hacia el desarrollo, nos pone cada vez más lejos de este objetivo.

Las causas antrópicas de la desertificación están asociadas, en la gran mayoría de casos, a un uso intensivo de la tierra para la producción de cultivos y ganado. Por otro lado, los precios internacionales de estos productos se ven seriamente influidos por los grandes subsidios con que los países desarrollados favorecen a sus agricultores y ganaderos; esto empuja a los productores de los países pobres a tener que producir más para recibir lo mismo o, peor aún, para recibir cada vez menos. Así se inicia un círculo perverso de mayor presión sobre los recursos de tierra, agua y flora, con su consecuente degradación y, por lo tanto, sumiéndolos en mayor pobreza.

Los países partes afectados han solicitado hasta el cansancio se destinen fondos suficientes para financiar la lucha contra la desertificación, lo cual pasa desde luego por erradicar la pobreza, sobre todo la extrema, en las zonas secas. La respuesta ha sido la negativa a nuevos, sustanciales y previsibles fondos, al punto que la Convención no cuenta con una entidad financiera, como sus homólogas Convenciones de Diversidad Biológica y de Cambio Climático, sino con un Mecanismo Financiero, hábil artilugio creado para evadir el compromiso de aportar recursos importantes y previsibles a esta causa.

La lucha por nuevos fondos es tan estéril hasta la fecha como la lucha contra la desertificación. A despecho de las ilusiones generadas por la “Conferencia Hemisférica de Financiamiento del Desarrollo” (Cumbre de Monterrey), los resultados de la “Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible” de Johannesburgo nos ha dejado en claro que los países desarrollados no se han comprometido a aportar recursos adicionales para financiar el desarrollo, habiendo primado además las propuestas de las multinacionales y de la Organización Mundial de Comercio sobre la sociedad civil y la ONU. Así que resulta evidente que los países subdesarrollados no contarán con el aporte equivalente al 0,7% del Producto Nacional Bruto de los países ricos, que se considera necesario para financiar el desarrollo sostenible; al punto que los más comprometidos en esta causa,

que son los países de la Unión Europea, estiman poder llegar sólo al 0,39% en el 2006.

Si no hay recursos económicos suficientes, provenientes de la cooperación de los países partes desarrollados, para financiar el desarrollo en los países afectados, no queda más remedio que analizar si los propios países subdesarrollados puedan agenciarse de estos fondos, tomando el producto de la recaudación realizada por nuestros Estados y que deriva de la generación de riqueza en nuestros países.

Si vemos cuánto destina América Latina al servicio de su deuda, resulta evidente que hay recursos suficientes para financiar nuestro desarrollo. Efectivamente, nuestra región destina cada año trescientos mil millones de dólares estadounidenses para pagar a sus acreedores los intereses de una deuda cuyo capital originalmente era esa misma cantidad; es decir, a la fecha se ha pagado como intereses cuatro veces el capital.³

Sin embargo, la sola insinuación en torno a no cumplir fielmente con este gravoso servicio de la deuda, habrá de convertir al país que lo postule en un paria internacional, sin acceso a mercados y a nuevos fondos y aplicación de otras sanciones internacionales, que pueden ir inclusive al bloqueo comercial; todo ello desde luego en el marco de políticas e instrumentos de derecho público internacional que sustentan las acciones, por ejemplo, del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, en aras de defender la globalización del comercio.

No obstante, los países que siguieron a pie juntillas las recetas de estos organismos, a pesar de poseer innegables recursos propios, tampoco se han acercado siquiera a acariciar por el borde el ansiado desarrollo sostenible; el caso más emblemático de nuestra región es sin duda Argentina, sumida en una absurda crisis a pesar de sus valiosos recursos naturales y sus grandes talentos humanos. Cabe preguntarse entonces si este es el *entorno internacional propicio* a que se refiere la Convención.

³ Caretas Nº 1745, 31 de octubre de 2002, p. 26.

Es necesario entonces, en el tema de la deuda, que nuestros países asuman la tarea de crear tal entorno propicio, lo cual desde luego supone actuar de consuno. Así como la Unión Europea actúa como bloque ante las ilegales sobretasas arancelarias establecidas por Estados Unidos al acero importado de los países de la Unión, nuestra región debería también plantear una negociación en el marco de las instancias subregionales existentes (Comunidad Andina, Cono Sur, COMECON) o, mejor aún, establecer una organización sudamericana o latinoamericana para estos efectos.

Individualmente, nuestros países carecen del peso específico suficiente para lograr este fin; ni siquiera Brasil podría hacerlo solo, siendo que constituye la octava economía mundial. Pero, como bloque, somos una potencia a la que se tiene necesariamente que prestar atención. Sin duda, a la luz de los evidentes fracasos y graves colapsos económicos, con altísimos costos sociales, que se han dado en varios de nuestros países, así como ante el evidente descontento de nuestras respectivas sociedades, expresado palmariamente en los recientes resultados electorales de Brasil, nunca como en el momento actual los tiempos han sido tan propicios para emprender esta tarea. Debemos lograr, en este contexto, una redefinición de la globalización del comercio que recoja las aspiraciones latinoamericanas.

Por otro lado, siempre en el entendido de crear *un entorno internacional propicio para la aplicación de la Convención*, y ante la evidente falta de voluntad para colaborar decididamente al desarrollo de los países parte afectados, sólo cabe una actitud realista: más que dinero nuestros países deben demandar enérgicamente que se dé cumplimiento al espíritu del programa Agenda 21 y al de la Ronda de Negociaciones que se abrió tras la “Cumbre de la Organización Mundial de Comercio” en Doha (Qatar). Es decir, exigir a los países del Norte una mínima consecuencia con la receta impuesta desde la Organización Mundial de Comercio, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, consistente en la liberalización del comercio mundial, para lo cual se comprometieron a reducir sustancialmente los subsidios a la agricultura.

Mientras los países del Sur, incluidos desde luego los afectados por la desertificación, son presionados para restringir o eliminar aranceles

destinados a proteger su producción interna, so pretexto de levantar las barreras al comercio mundial, Estados Unidos ha decidido aumentar hasta en 80% los subsidios a la agricultura. Efectivamente, la Ley Agrícola (Farm Bill) promulgada en mayo de este año eleva el presupuesto asignado para el sector agropecuario en 190 mil millones de dólares, esto es, 80 mil millones más que lo establecido por la ley de 1996. Los efectos son harto conocidos: los precios de los productos agrícolas se mantendrán deprimidos, los productos provenientes de nuestros países no tendrán acceso al mercado americano por la competencia (más que desleal, ilegal) que esta subvención entraña y, lo que es peor, los excedentes de la producción americana serán destinados a nuestros países a precios imposibles de ser igualados por el productor nacional, desplazándose además del mercado local los productos nativos. En suma, el uso de la tierra, el agua y la flora tendrán que ser más intensivos para que las comunidades locales puedan subsistir, agravándose el ya conocido círculo perverso *pobreza – degradación de recursos renovables – más pobreza*.

Resulta evidente que no puede haber un **entorno internacional propicio** para la aplicación de la Convención, mientras los países desarrollados inviertan anualmente 400 mil millones de dólares en subsidios a la agricultura y 300 mil millones adicionales para la energía.

Si no existe la voluntad de liberar recursos significativos para financiar la lucha contra la desertificación, por lo menos debemos exigir que se eliminen las condiciones que le quitan competitividad a nuestros productores y que, además, ejercen presión hacia un uso no sostenible de los recursos naturales, cerrándoles también las puertas a sus justas aspiraciones de expandir sus mercados en el exterior.

Conviene recordar que el financiamiento para el desarrollo sostenible de los países pobres y, en última instancia, la generación del **entorno internacional propicio** conforme a lo que aquí venimos planteando, no es un asunto de caridad o de apelación a la simple solidaridad planetaria, es más bien expresión del compromiso que tienen los países ricos frente a los pobres de compensar los estropicios causados en la biosfera por el estilo de desarrollo que esos países alentaron desde el surgimiento de la sociedad industrial, basado en insostenibles

patrones de producción y consumo. Es compensar a los países pobres porque, para desarrollarse, los países industrializados afectaron más el ambiente, no sólo respecto de su entorno inmediato, sino de lugares remotos en aplicación del modelo colonial que pervivió hasta bien entrada la segunda mitad del siglo XX y que, en muchos casos, supuso una expoliación bárbara de los recursos naturales de los países pobres, postergando desde luego sus propias posibilidades de desarrollo. Es gracias a este uso inadecuado de los recursos de la biosfera que los países desarrollados mantienen su estilo de vida, tienen gran capacidad económica y financiera, y altos estándares de tecnología.

Esta realidad ha sido reconocida por la comunidad internacional a través del Principio 7 de la “Declaración de Río”, bajo la siguiente fórmula: *“Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial, y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen”*. Es por ello lamentable que los países desarrollados no estén dispuestos a honrar el compromiso asumido al adherir al principio de *responsabilidades comunes pero diferenciadas* consagrado por la “Declaración de Río”,⁴ principio que proclama la necesidad que todos los pueblos y Estados concurren solidariamente a la consecución del desarrollo sostenible, lo cual supone obviamente la solución de los problemas ambientales que comprometan este fin, pero en proporción a los impactos ambientales negativos resultantes de sus respectivos procesos de desarrollo.

La creación de un **entorno internacional propicio** para la implementación de la Convención supone entonces una cabal aplicación

⁴ Este principio ha sido recogido también por instrumentos de derecho internacional de naturaleza vinculante, como la Convención Mundial sobre Cambio Climático (art. 3º inciso 1 y art. 11) y el Convenio sobre Diversidad Biológica (art. 20º inciso 2).

del principio de *responsabilidades comunes pero diferenciadas* y esto, a su vez, no puede soslayar los temas de financiamiento al desarrollo sostenible; alivio a la deuda externa de los países pobres; reglas de comercio internacional igualitarias que posibiliten el acceso de los productos provenientes de los países pobres a los mercados de los países desarrollados, para lo cual deben dejarse de lado las medidas arancelarias y para-arancelarias que restringen o prohíben el ingreso de tales productos; además de eliminarse los subsidios que atentan contra el desarrollo sostenible de los pueblos, como los que financian artificialmente la agricultura y la energía en los países ricos.

De no ser así, todos los esfuerzos por aplicar los Programas de Acción Nacional, que constituyen el instrumento para la lucha contra la desertificación, dentro del enfoque de planificación participativa que consagra la Convención, serán mediatizados.

IMPLEMENTACIÓN DE LA CONVENCION DE LUCHA CONTRA LA DESERTIFICACION

José Miguel Torrico*
Marzo, 2003

A cinco años de la realización de la “Cumbre de Río”, durante 1997 se celebraron en diversas partes del mundo, reuniones de evaluación para determinar el grado de avance de los compromisos gubernamentales de la Agenda 21. Paralelamente, ese mismo año comenzaba a implementarse la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en el ámbito mundial, regional y nacional, tras negociaciones que se habían prolongado desde 1993 hasta 1997.

Como conclusiones de esta evaluación, para el capítulo 12 de dicha agenda, “Ordenación de los sistemas frágiles: lucha contra la desertificación y sequía”, se presentaba un panorama auspicioso y teníamos una visión de futuro, porque comenzábamos un proceso. Ese año, a nivel mundial, se celebró la “Primera Conferencia de las Partes” y nuestro país, Chile, ratificaba en noviembre la Convención y presentaba el Plan de Acción Nacional.

Al cabo de seis años de iniciado el proceso de implementación, el optimismo inicial se fue transformado en decepción. La Convención contra la Desertificación no presentaba metas y por lo tanto se dificultaba el determinar el grado de avance; por otra parte los planes o programas propuestos tampoco se llevaban a cabo, ya fuese a nivel nacional subregional o regional. En algunos casos las iniciativas plantea-

* Encargado de Desertificación del Comité Nacional Pro Defensa de la Fauna y la Flora –CODEFF– (Chile).

das por algunos países han demorado años en concretarse o aún están en proceso, tal es el caso del Programa de Acción Subregional para la Puna.

Uno de los aspectos innovadores que presentaba esta Convención era el de la participación con un nuevo enfoque, “desde abajo hacia arriba”; sin embargo, ello está lejos de lograrse en nuestros países, donde existe un total desconocimiento de esta Convención en el ámbito rural y donde la participación de los propios afectados a sido mínima.

Si en la actualidad pudiésemos dimensionar el proceso de la desertificación, pues aún no se han determinados indicadores homologables, nos encontraríamos con la sorpresa de que luego de seis años de implementación de la misma, este proceso no sólo no se ha logrado detener sino que ha seguido su avance.

Específicamente para el caso de Chile, la tasa de desertificación que se maneja a nivel oficial desde los años setenta es de un 60% de las tierras agrícolas. Este porcentaje ha aumentado sin duda alguna, porque en vez de desarrollar acciones en terreno, llevamos seis años gastando una enorme cantidad de recursos en reuniones, estudios, publicaciones, difusión que —si bien son necesarios— no constituyen la principal arma de lucha contra este flagelo.

La entidad encargada de poner en práctica la Convención en Chile es la Unidad de Coordinación Nacional, albergada en la Corporación Nacional Forestal (CONAF) como organismo encargado de coordinar este tema, y un Comité Consultivo compuesto por distintas instituciones de gobierno y ONGs, que elaboró el Plan de Acción Nacional. Esta unidad de coordinación realizó una planificación para implementar el plan de acción, la cual incluía estrategias para aplicarlo en los años 2000- 2001.

Cuatro fueron los objetivos básicos en que se basó el programa de acción que diseñó el Comité Consultivo durante el período 2000-2001: a) fortalecer esta oficina de coordinación; b) sensibilizar a la población y a entes gubernamentales sobre esta Convención, dado que es casi desconocida y ha sido muy poco difundida a nivel general; c) contribuir a focalizar todos los planes de acción nacional en las comu-

nas o en los sectores que más lo requirieran; y d) establecer sistemas de seguimiento y monitoreo para establecer grados de avance y funcionamiento.

Éstas fueron las actividades propuestas, pero no pudieron pasar de la etapa de proposición a la de acción; el grupo convocado en el Comité Consultivo no se volvió a reunir y el plan diseñado nunca se ejecutó. Si ello ocurre en un país donde el tema supuestamente es prioritario dado el alto porcentaje de tierras degradadas, y donde existe un Plan de Acción Nacional y se cuenta con una oficina de coordinación, qué se puede esperar de otros países de la región donde ni siquiera existen planes de trabajo y la rotación de miembros que ha participado en el proceso es tan alta que resulta muy dificultoso hacer un seguimiento.

En definitiva, la Convención tiene un bajo perfil institucional: más allá de la CONAF, los otros ministerios y organismos gubernamentales prácticamente no la conocen; lo mismo ocurre con los sectores directamente afectados por la desertificación, como los campesinos, las asociaciones agrícolas, etc. La Convención proponía un interesante enfoque de abajo hacia arriba, en el que los propios afectados definieran sus problemas y buscaran soluciones a través de una activa participación; sin embargo, ello no se pudo concretar, porque no se aplicó el Programa de Acción Nacional.

En Chile, cuando se enfrenta el tema de la desertificación sólo se hace a través de la Ley 701, relacionada con la promoción de la reforestación, que CONAF está redireccionando hacia las zonas áridas o semiáridas. En cuanto a plantaciones de especies nativas, existe un plan de recuperación de suelo del Servicio Agrícola Ganadero (SAG) y está la ley de Fomento al Riego, etc; pero, normalmente, son programas realizados por las instituciones y que no tienen ninguna relación con la Convención, por lo que si ésta se acaba, van a seguir desarrollándose como actividades independientes del país.

Sin recursos propios, ni información fidedigna sobre el avance de la desertificación, sin coordinación de acciones de distintos organismos ni participación de los propios afectados por el proceso, sin acción en terreno ni claridad sobre cuánto es el suelo que debe ser recuperado,

difícilmente se podría hablar de avances en la implementación de la Convención contra la Desertificación, sino muy por el contrario.

La desertificación es un problema crítico que está atacando al país, por lo que debería ser prioritario; sin embargo, tiene un perfil muy bajo y es muy poca la gente que conoce la temática, que está interesada y que le hace seguimiento, razón por la cual se requiere urgentemente levantar el perfil al tema. Es necesario definir objetivos, metas y plazos claros para detener el proceso de desertificación que esta Convención no especifica, y definir indicadores que nos permitan medir su grado de avance y compararlos con el de otros países.

Actualmente, sólo una persona trabaja en la oficina de coordinación nacional tratando de coordinar e implementar acciones en todo Chile con un muy bajo presupuesto, por lo que –sin duda– se requiere fortalecer dicha unidad e implementar una coordinación nacional de las acciones, actividades y recursos de los distintos actores, para frenar este flagelo que ya afecta a un importante porcentaje del territorio nacional.

Aspectos globales y regionales

Se han llevado a cabo cinco reuniones mundiales, que corresponden a las Conferencias de las Partes, en diferentes ciudades del mundo, donde el aspecto financiero se ha tratado profundamente, puesto que esta Convención no cuenta con un sistema de financiamiento como poseen otras; sólo tiene un mecanismo facilitador o canalizador que es el denominado Mecanismo Mundial de los recursos, lo que dificulta financiar proyectos y actividades.

Lo que está contemplado en esta Convención es un financiamiento interno para el funcionamiento del secretariado, que es un aparato burocrático relativamente grande con importantes niveles de gasto, que los países desarrollados cuestionan por los altos costos y los pocos resultados que arroja.

Hasta el momento, las naciones que han ratificado esta Convención son 176: la mayoría de los países que conforman las Naciones

Unidas. Aunque el panorama parece alentador, basta escarbar un poco para darnos cuenta de que esas cifras no significan mucho: ratificar una convención implica que el país la suscribe y es partícipe, pero los compromisos que conlleva son muy pocos y la mayoría ni siquiera los ha empezado a desarrollar. De las treinta y tres naciones que suscribieron la Convención en Latinoamérica, sólo ocho tienen planes de acción nacionales; hablar de cuántos efectivamente los han implementado.

A nivel regional y subregional, la forma de llevar a cabo la Convención es a través del Plan de Acción Regional (PAR) y de los Planes de Acción Subregional (PASR) que corresponden, como su título lo indica, a los planes establecidos para desarrollar las actividades a nivel regional o subregional. Con ello se pretendía establecer algunos mecanismos que permitieran empezar a implementar el acuerdo a distintos niveles; sin embargo hasta hoy, poco y nada de ello ha ocurrido.

En el caso de África, la Convención está orientada especialmente a esa región y su título así lo confirma, porque en la “Cumbre de Río” fue negociada y propuesta básicamente por los países africanos. Su objetivo era lograr una Convención no tanto de carácter global, sino que estuviera directamente relacionada con la problemática mayor de África, es decir la degradación de los suelos, la pobreza y la sequía.

En situaciones como la anteriormente descrita, Latinoamérica participa pero en segunda línea, es decir, la prioridad la tiene África. Por ello, ha costado mucho realizar acciones de mayor envergadura en nuestra región, pues normalmente los recursos son derivados hacia África, en lugar de Latinoamérica o Asia.

Siguiendo en el plano regional, en Latinoamérica, treinta y tres países han ratificado la Convención, se han realizado ocho reuniones regionales y se estableció la Unidad de Coordinación Regional, la cual no ha funcionado eficientemente. Dicha unidad fue albergada en México, con un financiamiento inicial por un par de años de países como Cuba, Chile y Argentina. Lamentablemente, nunca funcionó como una efectiva Unidad Coordinadora Regional, por cuanto sólo ocho de los treinta y tres países que ratificaron la Convención cuen-

tan con Planes de Acción Nacional. Tampoco se ha podido poner en marcha la red de información a través de Internet que se había propuesto, por lo cual el flujo de comunicaciones y la coordinación entre los países no se ha potenciado.

Finalmente, y a modo de resumen, se podría indicar que el panorama no es auspicioso para esta Convención, pues al no tener resultados concretos y niveles de avance significativos, los países donantes dejarán de entregar recursos; los gobiernos de los países afectados tampoco han visto un efecto de control de los procesos de desertificación dentro de su territorio; las ONGs nunca han sido consideradas como verdaderos “socios” en este proceso, y sólo se las ha invitado para subrayar el carácter participativo; por último, los habitantes rurales afectados por la desertificación, jamás han tenido conocimiento de esta convención y menos aún la visualizan como una herramienta eficaz para la solución de sus problemas.

ARMONIZACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA LUCHA CONTRA LA DESERTIFICACIÓN. EL CASO DE MÉXICO

Gonzalo Chapela*
Noviembre, 2002

México, como país parte de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, ha participado activamente en la definición de las estructuras y programas de este importante convenio. Entre las principales iniciativas impulsadas por nuestro país, está la inclusión del proyecto de “Armonización de Políticas Públicas” en el Plan de Acción Regional que los países de América Latina y el Caribe aprobaron durante su “Tercera Reunión Regional” celebrada en La Habana, Cuba, en 1997.

Desde la perspectiva de los países de la región, el problema de la degradación de las tierras es un riesgo de carácter estratégico, por abundantes y contundentes razones, por lo que debería atenderse con la aplicación de decisiones radicales de política, orientadas prioritariamente a la inducción de mejores técnicas que, al mejorar la capacidad productiva de las tierras, contribuyeran a la vez a la elevación de la calidad de vida de poblaciones empobrecidas, que son las mayormente afectadas por dicho flagelo.

Sin embargo, la escasez de recursos económicos, agudizada por los efectos del cambio estructural que ha tenido lugar durante los últimos veinte años, limita considerablemente la disponibilidad de medios para enfrentar un problema estratégico, por lo que se hace indispensable racionalizar los recursos disponibles.

* Integrante del Directorio de RIOD-MEX (México).

De esas consideraciones surge la noción del carácter prioritario de armonizar los instrumentos de política para el desarrollo rural, a fin de evitar o mitigar sus posibles efectos indeseables, aprovecharlos como palancas inductoras de cambios tecnológicos y mejorar, de paso, su eficiencia y eficacia en términos de los objetivos particulares de cada uno de ellos.

En el contexto de la revisión programática que tuvo lugar al establecerse el Programa Sectorial Forestal y de Suelo 1995-2000 y la Dirección General de Restauración y Conservación de Suelos, se hizo una revisión crítica de los antecedentes en esa materia, lo que condujo a dos conclusiones centrales:

- a. debería cambiarse de un enfoque de restauración a uno preventivo basado en el mejoramiento de las acciones cotidianas de los productores.
- b. la acción se centraría en reorientar las políticas del desarrollo rural (reforma agraria, combate a la pobreza, incremento a la productividad) para que, sin dejar de cumplir sus propósitos, enviaran una clara señal de gobierno para la reconversión productiva en magnitud masiva.

El gobierno mexicano, promotor de este enfoque al proponer e impulsar el proyecto de armonización de políticas públicas, emprendió diversas actividades de aplicación de ese enfoque, entre las cuales destaca la secuencia más próxima a la propuesta por el proyecto, que consiste en un reconocimiento preliminar y la posterior elaboración de una propuesta para la reforma institucional correspondiente.

Con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el marco de la *Evaluación de la Aplicación de la Agenda para el Desarrollo Sustentable*, se contrató una consultoría que llevó a cabo una revisión sobre los instrumentos de política en relación con el proceso de desertificación.

La consultoría incluyó el acopio y revisión documental sobre los principales instrumentos del desarrollo rural y la realización de entrevistas con actores relevantes del proceso. Con dichos materiales, se elaboró un documento de carácter ejecutivo, puesto a considera-

ción de estudiosos del campo mexicano, dirigentes, formadores de opinión y funcionarios públicos, con nuevas entrevistas y discusiones bilaterales.

Durante un taller de un solo día, tomando en cuenta las restricciones de agenda de los participantes, se discutió el documento para su posterior ajuste. De dicho documento destaca, principalmente, la identificación de una matriz de caracterización y otra matriz de concertación.

En la matriz de caracterización se identificaron, para cada uno de una treintena de programas de gobierno, su caracterización general, sus objetivos explícitos, sus impactos sobre las tierras, las reformas requeridas y, fuera del texto escrito, los problemas y riesgos, principalmente de carácter político, para ejecutar las reformas identificadas. Por su parte, la matriz de concertación identifica, para cada reforma planteada, las intervenciones de las principales instancias ejecutivas del Gobierno Federal. El taller concluyó, adicionalmente, con la definición de prioridades para seleccionar los instrumentos a reformar con mayor urgencia.

A continuación se hicieron varios esfuerzos por armonizar los principales instrumentos y, a la vez, para reformar el marco jurídico respectivo. Entre los más relevantes destacan:

- a. Se preparó una iniciativa de Ley de Conservación y Restauración de Suelos, que sólo fue presentada en 2000 ante la Cámara de Diputados de la Legislatura, que aún continúa sin ser aprobada.
- b. Se lograron acuerdos de acción conjunta con la Secretaría de Agricultura, en zonas de alta siniestralidad, lo que dio lugar a los Programas de Atención a Zonas de Reconversión Productiva (PASPRE) que consistió, durante su vigencia, en la conjunción de acciones de las Secretarías de Medio Ambiente y de Agricultura, con la aplicación coordinada de los programas de apoyo a la capitalización productiva, programas de empleo temporal y de reforestación. Actualmente, estos programas conjuntos están siendo objeto de revisión.

- c. Se alcanzaron acuerdos entre la Secretaría de Medio Ambiente y la de Agricultura para introducir la modalidad de *proyectos ecológicos* en el PROCAMPO, donde ha sido posible el diseño de un esquema de planes de manejo de tierras de aplicación relativamente sencilla, lo que se ha seguido ampliando y proporciona bases para nuevas aplicaciones, de orden más general.

Durante 2001, en el contexto de la discusión parlamentaria sobre una nueva ley para el campo, se llevaron a cabo intensas consultas y negociaciones, a fin de incluir en el nuevo texto las principales disposiciones del proyecto de Ley de Conservación de Suelos orientadas a la inducción de mejores prácticas de manejo de tierras y al establecimiento del organismo coordinador de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha Contra la Desertificación.

La nueva Ley de Desarrollo Rural Sustentable incluye así, entre otras disposiciones, las siguientes:

- El establecimiento del Sistema Nacional de Lucha contra la Desertificación, con una definición de mandato para todas las condiciones ambientales del país.
- Diversas disposiciones para dar preferencia a las inversiones y apoyos a la producción que contribuyan al mejoramiento de las tierras y los servicios ambientales.
- El mandato de definir las tierras frágiles y de aplicar en esas condiciones criterios ambientales en los recursos gubernamentales, especialmente apoyos y subsidios.
- Un esquema operativo para lo anterior, encuadrado en Contratos de Aprovechamiento de Tierras, para una compactación de los programas aplicables, para la ejecución de planes de manejo de tierras formulados y aplicados con el apoyo de asistencia técnica calificada.

Una vez aprobada la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, queda pendiente la revisión de la antigua iniciativa de Ley de Conservación

de Suelos que, a pesar de haber sido rebasada en muchos aspectos, conserva un valor estratégico más bien de orden político.

El respaldo legal y político de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable ha dado nuevos espacios de acción a la Secretaría de Medio Ambiente y robustecido su capacidad como autoridad, lo que se ha cristalizado en la asignación de la conducción del Sistema Nacional de Lucha contra la Desertificación.

A partir de este hecho, con el apoyo de los recursos del proyecto de *armonización de políticas*, se contrató una consultoría para precisar las estrategias y componentes reglamentarios para concretar en términos prácticos las disposiciones que se lograron colocar en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, así como perfilar, de manera preliminar, el órgano ejecutivo del Sistema Nacional de Lucha contra la Desertificación y una estrategia financiera.

Armonizar políticas ha resultado una tarea minuciosa, no siempre fácil, especialmente por su carácter innovador. Lo alcanzado hasta este estadio, sí ha concretado un nuevo terreno para la acción ambiental y la coordinación institucional, con el encuentro de una propuesta que beneficia a todas las partes: a los productores, con un esquema operativo más ágil y transparente, además de los beneficios esperados de mejorar sus sistemas productivos y su capital natural; a la Hacienda Pública, con ahorros considerables de los recursos de la Nación; a las autoridades ambiental y de agricultura, con un mejor servicio a sus usuarios, y sustanciales mejores resultados en el corto y mediano plazos.

No obstante lo avanzado, es claro que quedan por delante una gran cantidad de tareas para consolidar el objetivo de la armonización de políticas públicas.

EL DESAFÍO DE LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA APLICACIÓN DE LA CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS DE LUCHA CONTRA LA DESERTIFICACIÓN (CLD)

Viviane Castro Salinas*
Diciembre, 2002

Uno de los aspectos más innovadores de la CLD en comparación con el resto de las llamadas convenciones ambientales de Naciones Unidas (Cambio Climático, Biodiversidad), es la fuerza con que postula la participación de las comunidades afectadas, especialmente mujeres y jóvenes, en todas las etapas de aplicación de programas de combate a la desertificación. Además, coherentemente con lo anterior, la Convención propone un enfoque “de abajo hacia arriba” en su aplicación, de modo que todas las iniciativas para detener o prevenir los procesos de degradación de tierras y mitigar los efectos de la sequía se originen, precisamente, en el seno de las propias comunidades afectadas.

No obstante, la desertificación, como lo reconoce la propia Convención, afecta a las poblaciones más marginalizadas y desprovistas de poder de la humanidad, y es justamente en estos sectores donde décadas de prácticas teñidas de asistencialismo y aun de paternalismo en las relaciones entre los encargados de ejecutar programas gubernamentales y sus “beneficiarios” (el término es ilustrativo del tipo de relación), constituyen una cultura que para todos los actores resulta difícil de cambiar en virtud de una simple disposición legal.

* Coordinadora Regional para América Latina y el Caribe de EarthAction Network, Chile. Punto Focal Nacional de RIOD-Chile. Punto Focal Subregional para el Cono Sur de RIOD-ALC.

La participación real y efectiva de la sociedad civil requiere un cambio cultural

Desde principios de los años 90, se ha instalado a nivel global en las agencias intergubernamentales y gubernamentales, y con fuerza no menor en nuestro continente, todo un discurso relativo a la emergencia de la sociedad civil como actor social, a la participación de la ciudadanía, y otros tópicos que aparecen como “políticamente correctos”. Pero, en la práctica, los intentos por materializar estos conceptos no han hecho más que reflejar como un espejo las características de las estructuras políticas vigentes en nuestros países: si bien gran parte del continente tendió en los últimos años a consolidar gobiernos de corte democrático luego de casi dos décadas de regímenes autoritarios, aun se trata de democracias representativas frágiles, más formales que reales, donde la participación de la ciudadanía, en el mejor de los casos, apenas alcanza un carácter consultivo.

Como resultado de esta falta de espacio real en la institucionalidad democrática para las voces ciudadanas, los movimientos sociales de base se ven, frecuentemente, empujados a privilegiar estrategias más bien confrontacionales a fin de ser escuchados. Basta ver la forma en que se han manejado los conflictos con comunidades indígenas, que se oponían a la prospección petrolera en sus tierras en Ecuador o el Movimiento de los Sin Tierra en Brasil o el conflicto entre el pueblo mapuche y las empresas forestales en el sur de Chile, por mencionar sólo unos pocos, para saber que en su estado actual, las instituciones democráticas son aún tan débiles, que carecen completamente de la capacidad de dar cabida a todos los ciudadanos en un abanico multicolor de opiniones diversas.

En este marco, para cumplir con el espíritu y la letra de la Convención y alcanzar una participación real, efectiva e informada de las comunidades afectadas por desertificación, se requerirá de un verdadero *cambio cultural* en todos los estamentos involucrados en la aplicación de la Convención: gobiernos nacionales y locales, comunidades locales, y aun en el sector privado y en la academia.

¿Qué elementos podrían contribuir a este cambio cultural?

El primer paso indispensable hacia este cambio cultural es, ante todo, la educación. Esta es, por lejos, la herramienta de empoderamiento que puede rendir los mejores frutos en el mediano y largo plazo. Al hablar de educación, no nos referimos solamente a la educación formal, que evidentemente es indispensable, sino también a la instalación de habilidades y capacidades de negociación, de información y comunicación, de trabajo en redes, de resolución de conflictos, entre otras, todas conducentes a una participación efectiva de la población.

Otro de los aspectos que contribuirá de manera definitiva a una mejor calidad de la participación de la sociedad civil en las decisiones que le afectan es la identificación y promoción de liderazgos locales. Por último, el reconocimiento de los saberes presentes en la comunidad y el respeto a la diversidad cultural son factores que contribuirían significativamente al éxito en el ámbito de la participación.

¿Qué beneficios trae la participación?

Si hubiera que mencionar un solo factor que justificara la necesidad de la participación de la sociedad civil, tendríamos que decir que es la *sostenibilidad*. En contraste con los proyectos muchas veces costosos, que mueren sin pena ni gloria al darse por cerrados al término del financiamiento externo, los programas que han contado desde su concepción con una participación efectiva de la población a la que se pretende beneficiar tienen probabilidades mucho mayores de mantenerse en el tiempo y de convertirse en sostenibles. Ello por la sencilla razón de que una comunidad que participa y es escuchada se apropia de los programas y, al hacerlos suyos, pondrá mucho mayor esfuerzo no sólo en que alcancen los resultados esperados, sino además en que se sostengan y permanezcan en el tiempo.

Pero existe, además, un profundo valor democrático en la participación de los ciudadanos, pues les facilita exigir sus responsabilidades

a los funcionarios, contribuyendo así a una mayor transparencia en la administración pública y a aumentar la confianza de la ciudadanía en el sistema político, rompiendo con la apatía, enemiga de la democracia. La participación puede convertirse en un potente mecanismo propulsor del desarrollo económico y social; y, en el caso específico de la Convención, podría ser un factor clave para el desarrollo sostenible de las tierras secas en nuestra región.

¿Cómo concretar la participación de la sociedad civil en el marco de la CLD?

La Convención dispone que para su aplicación, los países parte afectados deben obligatoriamente elaborar Planes de Acción Nacional (PAN). Los PAN están concebidos como procesos ampliamente participativos, por oposición a la simple elaboración de un documento. Representan, entonces, la mejor oportunidad para la participación de las organizaciones comunitarias de base, ONGs y otras instancias de la sociedad civil, en la planificación y ejecución de acciones concretas a nivel local y nacional para combatir el flagelo de la desertificación.

Independientemente del estado de avance en que se encuentren los PAN en cada uno de los países de la región, es necesario asegurar que la sociedad civil esté adecuadamente representada en ellos y generar los espacios tanto institucionales como informales para canalizar su participación. La presencia en la región desde 1995 de la Red Internacional de ONGs contra la Desertificación (RIOD), y su participación en la institucionalidad de la Convención (como la Unidad de Coordinación Regional -UCR- de la Convención y los Comités Nacionales del PAN en algunos países, como Chile), constituyen una valiosa ventaja a la hora de concretar la participación de las comunidades afectadas por la desertificación en los PAN. Pero a pesar de los esfuerzos y las buenas voluntades, los afectados directos por la desertificación aún no vislumbran ni sus causas, ni sus consecuencias, ni las soluciones, ni los beneficios de una Convención que, en gran parte de

los casos, ni siquiera conocen. Ello porque aún existe demasiada distancia entre las instituciones de la Convención y del Estado, y las comunidades locales afectadas.

El desafío actual para las ONGs es cerrar esa brecha, servir de puente y nexo entre las comunidades de base afectadas y las instancias gubernamentales encargadas de la aplicación de la Convención en cada país, es decir, de la ejecución de los PAN, contribuyendo a generar los procesos de empoderamiento de las comunidades locales que esto implica.

Para hacerlo, las ONGs necesitamos mejorar significativamente y en el corto plazo, nuestras propias capacidades organizativas y de gestión; potenciar nuestra experiencia en el trabajo en redes para aumentar el intercambio de información y experiencias en torno a la desertificación; sacar el máximo provecho a nuestras habilidades para informar y comunicar, optimizando el uso de las tecnologías de información y comunicaciones, pero también rescatando métodos tradicionales aún ampliamente utilizados; y desarrollar más y mejor nuestras capacidades para la negociación y la resolución de conflictos.

Ante la magnitud del desafío, el espíritu de asociación y el apoyo efectivo y concreto a los esfuerzos de las ONGs tanto de los organismos de la Convención como de los gobiernos nacionales e incluso de la empresa privada resultan urgentes e indispensables.

PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA LUCHA CONTRA LA DESERTIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Juan Luis Mérega*
Agosto, 2002

La activa participación e involucramiento de la sociedad civil es un elemento central para asegurar el éxito en la promoción de un desarrollo sustentable de las tierras secas, en general, y en el proceso de implementación de la CLD, en particular.

En muchos países de América Latina y el Caribe se ha desarrollado un proceso abierto y participativo al encarar las estrategias nacionales para la implementación de la Convención.

Por supuesto, esto no implica que las políticas a favor del desarrollo sustentable de las tierras secas y en contra de la desertificación se desarrollen sin problemas en América Latina y el Caribe. Por el contrario, cada día se enfrentan nuevos desafíos y nuevas ideas necesitan ser puestas en práctica. Y aun más, en ocasiones se corre el riesgo de perder algunos de los logros ya concretados.

La irrupción de la sociedad civil es un fenómeno de notable fuerza en los últimos años. Hoy por hoy su presencia en los medios es permanente: se realizan jornadas, seminarios y exposiciones; se lanzan publicaciones especializadas; se ofrece capacitación específica y, por supuesto, se da cuenta de sus logros concretos. El tema está absolutamente de moda, reflejando y potenciando una forma de participación de la gente.

* Director Ejecutivo de Fundación del Sur (Argentina). Punto Focal para América Latina y el Caribe de RIOD. Secretario de Extensión Universitaria de la Universidad Nacional de Quilmes.

Esta realidad cristaliza un proceso que se ha venido perfilando en las últimas décadas, en un contexto de insuficiencia, tanto desde el Estado como desde el Mercado, para asegurar el desarrollo humano y sostenible de vastos sectores postergados de nuestra población. Se consolida así el trabajo de un conjunto de variadas instituciones sin fines de lucro y con objetivos de bien público que no dependen ni de organismos estatales ni de empresas: un amplio espectro de organizaciones tales como organismos comunitarios de base; instituciones asistencialistas tradicionales; organizaciones eclesiásticas; instituciones de representación gremial; instituciones de defensa de derechos específicos y organizaciones técnicas de investigación, asistencia y promoción.

Este proceso de revalorización se ha sustentado en dos pilares. Uno de ellos aparece en el interior de la propia sociedad civil: frente a las carencias generalizadas y la falta de respuestas oficiales surge casi naturalmente un mecanismo de respuesta basado en la autoayuda y en la solidaridad.

Pero debe también ser muy tenido en cuenta un segundo factor, externo a la sociedad civil: la retirada del Estado que implicó la implementación de los recientes procesos de privatización, descentralización y desregulación, generó en el propio Estado una simétrica revalorización de la sociedad civil, particularmente en lo que se refiere a su potencial de asumir, de una manera más eficiente, crecientes funciones sociales. En este sentido, se podría hablar de una suerte de privatización de la gestión social.

Cabe aquí preguntarse acerca de la esencia del rol de la sociedad civil en esta coyuntura: ¿debe ser funcional al sistema o, por el contrario, debe transformarse en la usina generadora de un modelo alternativo, tanto en ideas como en capacidad de movilización?

Entendemos que, aun en su variedad y heterogeneidad, las organizaciones de la sociedad civil presentan tres potencialidades comunes. En primer lugar, son canales concretos para viabilizar la participación desde la base social, equilibrando el poder y avanzando en la complementariedad y superación de una democracia de “representación pasiva” hacia una democracia de “participación activa”.

En segundo lugar, frente a frustrantes experiencias basadas exclusivamente en la preeminencia del Estado o del Mercado, estas organi-

zaciones promueven la instauración de otros valores sociales, tales como la equidad social, la identidad cultural, la capacidad asociativa, el pluralismo y la cooperación solidaria, y que son la base de un modelo alternativo de desarrollo humano y sostenible.

Finalmente, las organizaciones de la sociedad civil movilizan una gran fuerza social invisible que involucra a una enorme cantidad de recursos (financieros y humanos), talentos, motivaciones y esperanzas.

Sin embargo, no debemos dejar de considerar tres grandes limitaciones que tienen las organizaciones de la sociedad civil para proyectarse hacia lo político. La primera es que su notable capacidad de acción no siempre va de la mano de una adecuada articulación de consensos en beneficio de la representatividad del sector. La segunda apunta a que el buen impacto de las intervenciones en la pequeña escala no es trasladable, en forma automática y acrítica a la gran escala, es decir, al ámbito por excelencia de gestión de las políticas públicas. Por último, debe tenerse en cuenta que frecuentemente existe un excesivo sentido patrimonial y vertical en los organismos de la sociedad civil. Esta es “mi fundación”, esta es “mi ONG”, este es “mi tema”, este es “mi proyecto”, etc., pueden ser ejemplos de la apropiación patrimonial de espacios institucionales, grupales o temáticos. Asimismo, en muchas instituciones no gubernamentales existe una excesiva dependencia unipersonal de un líder interno o un tutor externo, con escasa o casi nula capacidad para renovar sus autoridades (quienes parecen quedar dueños a perpetuidad de espacios de actuación) y con falencias en los mecanismos democráticos de elección y participación.

Ahora bien, ¿cuáles son las bases para favorecer la participación de la sociedad civil en la promoción del desarrollo sustentable?

En primer lugar, un punto de partida básico es necesario para permitir el involucramiento de la sociedad civil en la administración de las políticas públicas. Y este elemento inicial común debe ser la existencia de un cierto nivel de democratización en el interior de la sociedad misma. Por ejemplo, el proceso de participación de las ONGs en la implementación de la Convención en Argentina hubiera sido imposible durante las dictaduras que asolaron varios países del continente años atrás. Y esto es así no sólo porque los sistemas autoritarios

restringen la participación sino principalmente porque la falta de legitimidad de las autoridades hace imposible toda colaboración.

Un segundo requisito es la necesidad de contar con una firme voluntad política desde el sector gubernamental para la convocatoria a la participación y –sobre todo– para sostenerla en el tiempo. Esta firme voluntad política es lo que permite desde todos y cada uno de los actores participantes hacer propias las sugerencias y las propuestas de los demás, discutiéndolas abiertamente en numerosas instancias, sean ellas formales o informales, pero respetando las características específicas de cada una de las partes. Todas las partes deben tener claro que relación asociativa no es sinónimo de igualdad, sino de la disposición a trabajar juntos, respetando las particularidades y aportes que cada uno pueda proporcionar al otro para enriquecimiento del proceso.

Una tercera necesidad es la institucionalización del proceso, para superar la coyuntura de las simples relaciones personales.

El cuarto requisito concierne a las propias organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, resulta indispensable profundizar la demostrada capacidad de trabajo de las ONGs para formular propuestas viables y concretas, dejando de lado una retórica estéril. Y también se deben encontrar los mecanismos de articulación y representación adecuados que faciliten y realimenten los procesos participativos.

En este sentido, las ONGs argentinas lograron resolver eficazmente un mecanismo de representación y organización. De esta manera, la participación de las ONGs en el proceso no se limitó a una o dos instituciones privilegiadas. Por el contrario, la estructuración de RIOD a nivel nacional, con la elección democrática de representantes a nivel nacional (la Asociación Civil Los Algarrobos) y subnacionales (CENEPP, Red Puna, Fundación Hábitat y Desarrollo, Fundación IADIZA y Fundación Patagonia Natural), facilitó la conformación de una estructura transparente, integrada en total por más de cincuenta instituciones, en la cual cada una de las partes está en condiciones de hablar por todos, en las distintas instancias consultivas. Por cierto, esta capacidad de generación de propuestas, de articulación y de representación debe ser acompañada por el fomento de la capacidad de gestión y el fortalecimiento de las organizaciones no gubernamentales y organi-

zaciones comunitarias de base. Y esta tarea de fortalecimiento debe ser apoyada por los restantes actores intervinientes en el proceso.

Hemos enumerado los que a nuestro juicio son los cuatro requisitos para favorecer una adecuada participación de la sociedad civil: la democratización de la sociedad, la existencia de una firme voluntad política desde el sector gubernamental, la necesidad de la institucionalización y la resolución de mecanismos de coordinación y fortalecimiento institucional de las organizaciones no gubernamentales.

Asimismo, para la articulación de los cuatro componentes señalados se requieren dos elementos adicionales que tienen que ver con lo estratégico.

El primero de ellos es la necesidad de iniciar el proceso comenzando a trabajar sobre las coincidencias y no sobre las diferencias. Esto permite generar una base de confianza mutua que luego se puede potenciar para la resolución de las situaciones polémicas. Naturalmente que esta voluntad de diálogo requiere también el reconocimiento por parte del gobierno (o, mejor dicho, de los gobiernos a distintos niveles: nacional, provincial y local) de que no son ellos quienes tienen el monopolio de la lucha contra la desertificación.

El segundo elemento estratégico se refiere a la voluntad de generar entre las partes un genuino espíritu de colaboración que vaya más allá de las relaciones burocráticas. En este sentido, es necesario resaltar que el escenario natural de este proceso asociativo no se reduce a la convocatoria a participar en grandes reuniones plenarias un par de veces al año o a responder encuestas. Naturalmente que estas reuniones existen y son de gran importancia, pero donde el proceso se muestra realmente en toda su potencialidad es en el contacto informal pero permanente, en las consultas desde ambos lados, en la revisión y preparación de documentos conjuntos y en el apoyo mutuo.

Por último, debemos señalar la importancia de la propia Convención de Lucha contra la Desertificación, la cual cumplió un rol catalítico en el proceso argentino. No sólo por el hecho de predicar y favorecer en su texto la participación y la asociatividad entre gobiernos y sociedad, sino también, y principalmente, porque las deliberaciones para su negociación, aprobación e implementación sirvieron de marco motivador para el inicio de la colaboración.

Hemos señalado los requisitos y los elementos estratégicos para la participación. Demos ahora una mirada sobre los puntos pendientes, por lo menos desde la experiencia argentina.

La primera necesidad, genérica, se vincula con la expansión y crecimiento de lo ya logrado. En este sentido, son necesarios mayor democratización, más voluntad política (en el sentido de extenderla y generalizarla a todos los niveles), más institucionalización y una mayor articulación y fortalecimiento en el interior de la sociedad civil.

Pero también es necesario resolver el problema del financiamiento de estas actividades. Para ello se debería contar con Fondos Nacionales de Lucha contra la Desertificación, el cual tiene que ser un ágil mecanismo financiero a nivel local que canalice y movilice suficientes recursos provenientes del presupuesto nacional, pero también (y significativamente) de la cooperación internacional. Y en la estructura de este mecanismo, deberá contemplarse la participación de los distintos actores intervinientes en el proceso. Por otra parte, resulta necesario establecer indicadores y metas cuantificables y verificables que permitan evaluar la marcha del proceso.

Pero también las organizaciones no gubernamentales tienen asignaturas pendientes. Nuestro deber es incrementar la participación de los grupos comunitarios de base y de los campesinos más pobres, a la vez que reforzar la conciencia pública en la sociedad.

Finalmente, el tema de la insuficiencia de la conciencia pública frente al problema de la desertificación es uno de los tópicos que con mayor urgencia requiere ser abordado por todos los actores. Pues es precisamente esta falta de conciencia la que genera la no disponibilidad del suficiente financiamiento, y la falta de priorización del tema del desarrollo sustentable en las políticas públicas en cada país.

Lo señalado demuestra que se ha logrado mucho, pero también que es mucho más lo que queda por hacer. Entendemos que sólo profundizando el camino esbozado, basado en la participación y el involucramiento de las poblaciones locales, será posible avanzar en esta construcción colectiva para el desarrollo sustentable de las tierras secas de nuestros países.

DESERTIFICAÇÃO: UM PLANO DE AÇÃO PARA O BRASIL

Valdemar Rodrigues*
Marzo, 2003

1. Introdução

Segundo Heathcote (1983), as propostas de desenvolvimento evoluíram ideologicamente e criaram pólos antagônicos nos regimes capitalista e socialista. Só que, ideologia ou regime à parte, as nações ricas continuaram sobrevivendo às custas da exploração dos países pobres. Esta exploração se verifica pela apropriação da matéria prima barata em troca de produtos industrializados mais caros, pela exploração da mão-de-obra barata e a transformação e degradação do nosso ativo ambiental.

Aparentemente, as nações ricas têm enviado aos países pobres, recursos a pretexto de ajuda ao desenvolvimento e à divisão de riquezas. Na verdade estes recursos, em sua grande parte, têm servido apenas para a solidificação de blocos de poder político ou o fortalecimento dos aliados. A nível nacional, os projetos de desenvolvimento regional investem recursos que, em geral, são direcionados à iniciativa privada ou são gastos nos projetos estatais improdutivos ou fantasmas. Além do mais, concentra-se nas regiões litorâneas urbanizadas, em detrimento da zona rural.

Alem do mais, esta filosofia de desenvolvimento tem pregado que, para se conseguir uma maior eficiência, é necessário proceder a

* Profesor de la Universidad Federal de Piauí y Director del Instituto Desert (Brasil).

mudanças estruturais no sistema produtivo. Só que a história tem demonstrado que estas mudanças através da transferência de novas tecnologias para sociedades tradicionais, as têm levado à desordem e à miséria. A transferência de tecnologias ocidentais modernizantes para países áridos africanos ou asiáticos mostra registros de desastres ecológicos associados à extrema pobreza. O Paquistão tem hoje cerca de 70% de seus solos agrícolas salinizados, o Iraque e a Síria 50% e o Egito 30%. As fronteiras meridionais do deserto do Saara têm progredido rumo ao Sahel mais de 100 km só nestes últimos anos.

Em um documento editado pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), *Uma Política de Desenvolvimento para o Nordeste*, comprova tais fatos, quando afirma que foi expressivo o desempenho da economia do Nordeste, cujo produto interno bruto regional crescia à faixa média anual de 7,1%, em consequência dos elevados índices alcançados pelos setores industriais e dos serviços. Em seguida o documento relata, “Vale destacar ainda, que as mudanças nas áreas rurais foram marcadas pelo avanço e pela modernização de algumas atividades, como a canavieira, a cacaueteira e a pecuária.”, modelos que favorecem a concentração de riqueza, “pela nova presença de empresas capitalistas na antiga fronteira agrícola e pelo desaparecimento de áreas antes dedicadas à produção de alimentos. O êxodo rural foi a resposta a muitas dessas mudanças.”.

Dentro deste contexto se deu a história recente dos planos de desenvolvimento a que o Nordeste foi submetido. Uma proposta desenvolvimentista autoritária, concentradora de riqueza, socialmente injusta e politicamente antagônica aos interesses da maioria da população e à qualidade ambiental.

Por outro lado, acredita-se que uma das grandes dificuldades em se estabelecer estratégias de uso sustentado, está na compartimentalização dos estudos ecológicos de um lado e do outro os sócio-econômicos. E mais distante, aqueles de dimensão cultural. É necessário integrar os conhecimentos dentro de um argumento unitário. Por isto, a necessidade da interdisciplinaridade e da visão global onde estejam presentes as dimensões: natural/cultural e econômica/política.

Nas condições de semi-aridez e com a forma tradicional de relacionamento com o ambiente existente, qualquer tentativa de desenvolvimento, estará subjugada pelos mecanismos de regulação natural. É necessário romper esta dominação climática e é preciso conhecer mais as relações estabelecidas entre os sistemas sócio-culturais e os fatores ecológicos da aridez. Isto facilitará e sustentará as alternativas propostas de manejo de recursos naturais junto aos valores culturais locais.

Uma proposta de desenvolvimento sustentável para o Nordeste, não pode pecar nem pelo radicalismo ambientalista nem pelo economicista, mas sim, encontrar um caminho comum, cujas metas estejam alicerçadas em nossos valores culturais e onde existam decisões políticas que possam viabilizar o interesse comum, dos extremos, em benefício dos de hoje e dos que virão.

A questão ambiental no Nordeste é antes de tudo uma questão sócio-econômica com soluções estritamente dependentes de decisões políticas. E por isto mesmo, é também fundamental para o sucesso, que as discussões e as propostas encaminhadas envolvam todos os níveis de decisão da sociedade. Para isto, a disseminação do conhecimento é necessária, pois permite que toda sociedade participe mais efetivamente nos processos de tomada de decisão, no sentido de assegurar uma proposta justa de desenvolvimento.

2. Plano de ação

Combater a desertificação implica fundamentalmente, em desenvolver ações no sentido de controlar e prevenir o avanço do processo e, quando possível, recuperar áreas degradadas para uso produtivo. Para isto, a apresentação da solução técnica do problema e a decisão política de levar a cabo esta solução, são pontos básicos. Além do que, pode-se acrescentar que, combater a desertificação, mais que tudo, implica influir no comportamento social, econômico e político da sociedade.

Por outro lado, combater a desertificação não é essencialmente combater erosão, salinização, assoreamento ou tantas outras

consequências, mas sim, é eliminar as causas que provocam estas consequências, e considerando-se o fenômeno, em curto prazo, estas causas necessariamente estarão relacionadas com as atividades humanas.

Sempre se afirmou que as atividades humanas podem afetar o ambiente, por uso intensivo ou por uso inadequado. Se controlar a desertificação é controlar as atividades humanas, certamente não existirá uso inadequado. De uma maneira ou de outra, o uso dos recursos sempre estará adequado aos interesses do homem, seja por seus conhecimentos, por seus lucros ou atendendo a exigências do mercado.

Para fins de controle deve-se, portanto, manejar os efeitos das atividades humanas por seu grau de intensidade e de extensão, particularmente, em áreas onde as opções não são muito diversificadas.

Na indicação de métodos de recuperação e controle dos processos de desertificação nas terras secas, devem ser considerados alguns pontos:

- métodos de ação: dependem dos custos (prevenção ou recuperação), recursos materiais e humanos disponíveis e gravidade (consequência local e/ou externa)
- tipo de método: preventivo (identificação do problema, mapeamento macro-escala, caracterização de indicadores, normatização e fiscalização, educação, monitoramento) ou corretivo (identificar a gravidade e extensão, caracterização da área, identificar as causas e consequências, pesquisar formas de controle e recuperação, propor soluções e implementação).
- abordagem: a mesma pode ser: uma ação disciplinar ou interdisciplinar e atacando causas e/ou consequências
- solução que se deseja: técnica e de interesse social, segundo a realidade local, com a participação do homem e, por último, uma decisão política.
- estabelecimento de programas e projetos que visam o combate à desertificação no espaço geo-climático característico do semi-árido brasileiro, deve considerar sempre algumas condições:

- caráter de subdesenvolvimento desta área e conseqüente respeito aos valores culturais próprios da idiossincrasia do homem da seca;
- a capacitação de especialistas, com a posterior formação de equipes interdisciplinares, que possam monitorar e propor planos de ação eficientes, segundo a realidade sócio-econômica das terras áridas; e
- a indicação de práticas de combate e prevenção originadas, o mais possível, dentro da própria comunidade afetada, isto é, envolver o homem local na busca das soluções. É importante considerar que nas pessoas que resistem aos efeitos da degradação árida estão, quase sempre, as soluções simples e realizáveis.
- objetivo geral de um plano de ação de combate à desertificação (PNCD) deve estar centrado na recuperação da capacidade produtiva das áreas desertificadas no Nordeste e fornecer elementos de sustentação à uma proposta de desenvolvimento regional, socialmente justa e ecológicamente sustentável, prevenindo a intensificação e/ou expansão de novas áreas.

Seguindo a estrutura apresentada no Capítulo 12 da Agenda 21, com suas seis áreas programas, serão discutidas a seguir linhas gerais de um plano de ação regional:

2.1. Fortalecimento da base de conhecimentos e elaboração de sistemas de informação e observação sistemática das regiões expostas à desertificação e secas, e dos aspectos econômicos e sociais desses sistemas

2.1.1. Diagnóstico

Existe uma carência de dados básicos históricos e atualizados dos processos, causas e medidas de controle da desertificação, e também de instituições especializadas no tema.

2.1.2. Medidas

- Fortalecer os centros nacionais, regionais e principalmente os locais de pesquisa e informação ambiental; as redes de observação sistemática e estabelecer um sistema permanente de vigilância das áreas afetadas;
- Formar e capacitar recursos humanos, com vistas ao trabalho interdisciplinar;
- Na atividade de pesquisa, os projetos de pesquisa a serem apresentados deverão dar suporte às linhas de ação classificadas em: vigilância, diagnóstico, compreensão e combate e prevenção;
- Vigilância: entende-se por vigilância, aquele trabalho a ser realizado em escala regional e que possa acompanhar e avaliar o grau de avanço dos processos da desertificação no nordeste. A operacionalização desta tarefa, deverá ser feita através da análise e interpretação de imagens e observações de campo;
- Diagnóstico: esta ação preventiva compreende a busca de indicadores que permitam reconhecer áreas que estejam sujeitas a ou no início de processos de desertificação. Sua execução se dará através de algumas atividades: localizar e mapear a nível estadual (1:250.000), as áreas vulneráveis; estabelecer áreas prioritárias de estudos; levantar as informações existentes sobre as áreas prioritárias e se é possível trabalhar em escala de 1:100.000; analisar as informações procurando relacionar as atividades humanas com as causas do processo; e, estabelecer um planejamento de uso adequado dos recursos naturais, visando prevenir o avanço da desertificação;
- Compreensão: essa etapa propõe-se a trabalhar com modelos de simulação que permitam relacionar as causas mais importantes do processo com as diferentes alternativas de controle. Seus resultados são previsíveis para médio e longo prazo (3 a 10 anos) e se fundamentam basicamente na reconstrução histórica do processo em toda sua complexidade; e

- Controle e prevenção: embora esta linha de ação seja uma consequência das atividades anteriores, alguns trabalhos podem ser desenvolvidos isoladamente no sentido de caracterizar o comportamento de algumas variáveis indicadoras e também pesquisar possíveis medidas de recuperação da área.

2.1.3. Meios

- Institucionalizar nos órgãos oficiais de ciência e tecnologia linhas programas prioritárias de pesquisas na área; e
- Criação dentro do sistema estatístico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), conectado com as universidades do nordeste, de um banco de dados da desertificação e seca, sistematizando, integrando e reproduzindo novos dados.

2.1.4. Recursos Financeiros

Alternativas nacionais de financiamento: Fundos provenientes do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FNE), Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), Agencias de Fomento como FINEP, CNPq, Iniciativa Privada, outros. fundos internacionais, BID, Banco Mundial e projetos de cooperação com organismos internacionais.

2.2. Luta contra a degradação das terras mediante, a intensificação das atividades de conservação de solos, florestamento e reflorestamento;

2.2.1. Diagnóstico

O Nordeste brasileiro tem, cerca 55,25% de sua área afetada pela desertificação, atingindo cerca de 42,17% de sua população. Esta degradação tem causado prejuízos anuais de cerca de US\$ 466 milhões, requerendo para seu combate, recursos anuais da ordem de US\$ 133 milhões.

2.2.2. Medidas

- Identificar e avaliar os efeitos físicos, microclimáticos, biológicos e sócio-econômicos da desertificação identificando as principais causas da desertificação;
- Implantar métodos de ordenação para a conservação da biodiversidade e incrementar a cobertura vegetal e/ou reduzir seu consumo, principalmente pela utilização de outras formas de energia;
- Desenvolver planos de manejo e proteção de bacias visando a sustentabilidade de sua produção e de seu desenvolvimento;
- Elaborar modelos de uso da terra fundamentados em práticas locais e/ou outras de caráter conservacionista, incluindo o desenvolvimento de espécies vegetais resistentes à seca;
- Propor e adotar medidas preventivas nas áreas ainda não afetadas, medidas corretivas para manter a produtividade nas terras moderadamente degradadas e medidas de reabilitação para recuperar as terras gravemente ou muito gravemente desertificadas. Qualquer destas medidas deve considerar ativamente a participação da população local na busca das soluções;
- Gerar informações para o planejamento agrícola regional e desenvolver padrões de uso do solo, compatíveis com as características ecológicas da região; e
- Produção e distribuição de informações para a comunidade mostrando formas alternativas de coexistência racional entre o homem e o ambiente.

2.2.3. Meios

Os meios para implementação das ações de combate e controle da desertificação, são relativamente abundantes, se for considerado o grande número de instituições públicas e privadas que atuam direta ou indiretamente com os problemas sócio-econômicos e ambientais da região. Estes meios se compõem de recursos humanos e físicos de

relativa qualidade. Podem participar deste plano: universidades federais e estaduais, empresas de assistência técnica e extensão rural, centros de pesquisas agropecuárias, órgãos de planejamento governamentais, secretarias estaduais e municipais afins, prefeituras municipais, fundações de pesquisas sociais e econômicas, instituições de atuação regional como SUDENE, Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (DNOCS), Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF), Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF), Banco do Nordeste (BNE) e outras, representações estaduais de Instituições federais de atuação nacional, e órgãos nacionais responsáveis pelo planejamento das políticas públicas de desenvolvimento.

Finalmente deve-se considerar indispensável a participação decisiva da iniciativa privada e da atuação ativa das organizações não governamentais (ONGs) e fundamentalmente da população local.

2.2.4. Recursos Financeiros

Os recursos financeiros requeridos são:

- Recursos orçamentários federais, estaduais e municipais são recursos de extrema importância no combate à desertificação, desde quando, no seu planejamento e execução sejam consideradas as diretrizes definidas no Plano Nacional de Combate a Desertificação. Com isso, pode-se prevenir o aparecimento de novas áreas desertificadas, bem como impedir que seja agravada a situação das já existentes; e
- Recursos novos e adicionais:
- Orçamentários, através da criação de programas específicos para a prevenção e controle da desertificação;
- Criação de fundos específicos, com fontes financeiras oriundas, entre outras, dos financiamentos agrícolas, como forma de um seguro para manutenção da capacidade produtiva das terras do nordeste, como também da geração e comercialização de energia elétrica, no sentido de segurar a capacidade energética das bacias hidrográficas; e

- Recursos Internacionais, principalmente aqueles que deverão ser aportados pela negociação da Convenção da Luta contra a Desertificação. Para isto deve-se organizar internamente uma carteira de projetos prioritários, a serem, competente e agressivamente negociados internacionalmente.

2.3. Elaboração e fortalecimento de programas integrados para a erradicação da pobreza e a promoção de sistemas de subsistência distintos nas zonas expostas à desertificação

2.3.1. Diagnóstico

Historicamente o Nordeste foi submetido a planos de desenvolvimento que concentraram renda e terra, gerando economicamente alguma riqueza e socialmente os maiores índices de analfabetismo, mortalidade infantil, desemprego, déficit calórico, habitações sub-normais e a menor renda per capita do País.

Importantes problemas ambientais na região estão associados a determinadas atividades econômicas e à pobreza dela resultantes. Os condicionantes que produzem e sustentam a pobreza são os mesmos que degradam o meio ambiente. Assim o combate à pobreza é fator essencial tanto na prevenção como no controle da desertificação.

2.3.2. Medidas

- Estabelecimento de uma política de desenvolvimento de longo prazo, com vistas a modificar as atuais prioridades, com alto conteúdo social e que tenha como objetivos a valorização e fortalecimento das pequenas comunidades;
- Desenvolver amplo programa de capacitação das comunidades rurais objetivando a auto-suficiência e a autodeterminação na escolha do seu modelo de desenvolvimento e no ordenamento dos seus recursos sobre uma base socialmente justa e ecologicamente racional; e

- Melhorar os sistemas de produção e oferecer sistemas de subsistência alternativos para reduzir a pressão sobre os recursos da terra e criar opções de renda para mulheres e crianças que, normalmente se constituem no maior contingente das áreas degradadas, pois os homens saem em busca de trabalho e renda.

2.3.3. Meios

- Criação de um programa visando a valorização do pequeno produtor. A meta básica seria sua capitalização via estímulos de preço. Neste sentido, a política de preços mínimos poderia ser resgatada e aperfeiçoada;
- Retirada de todos os subsídios existentes para agricultura de exportação e culturas não alimentares, num prazo de dois anos;
- Implantação de programas eficientes de assentamento de sem terras, com a devida continuação do programa da reforma agrária; e
- Estimular a criação de organizações rurais ao nível de comunidade, no sentido de que se ocupem das atividades econômicas de interesse comum, do ordenamento dos recursos naturais, do desenvolvimento de infra-estrutura, capacidade de produção e comercialização.

2.3.4. Recursos financeiros

Tradicionalmente, a alocação de recursos no nordeste, destinada ao combate à seca, sempre foi aplicada em períodos de crise e de forma assistencialista, negando a lógica de que se deve investir durante a fertilidade dos períodos úmidos para se poder produzir e enfrentar os impactos negativos das secas. Deve-se administrar o risco e não a crise da seca.

O Plano de Ação do Nordeste (PAN), da SUDENE, prevê recursos para a implementação de programas de geração de emprego e renda, de combate a pobreza e fome derivadas da seca. Propõe-se a

inclusão no PAN de uma linha específica para o combate a desertificação. O BNE, administrador do Fundo Constitucional do Nordeste (FNE), deverá destinar recursos para implementar as medidas recomendadas.

2.4. Fomentar programas amplos de luta contra a desertificação e integração desses programas nos planos nacionais de desenvolvimento e na planificação ecológica nacional

2.4.1. Diagnóstico

A inexistência de planejamento de médio e longo prazo, tem levado a uma desintegração das propostas governamentais de ação, a nível federal, estadual e municipal. Esta desintegração gera ineficiência, incompetência e leva a adoção de modelos de desenvolvimento incompatíveis com as características sociais e ambientais locais, aumentando muito a complexidade dos problemas.

2.4.2. Medidas

- Elaborar um programa de mobilização da sociedade no sentido de pressionar e cobrar dos poderes constituídos uma atuação dentro de metas ou programas planejados para médio e longo prazo, e de continuidade garantida, evitando com isto o desperdício de recursos e a descontinuidade das obras, que em geral são provocadas pelas ações clientelistas e imediatistas de curto prazo; e
- Implementar modelos integrados de planejamento e ordenação onde interagem planos nacionais, estaduais e municipais de desenvolvimento com medidas propostas no Plano Nacional de Combate à Desertificação e/ou outros de interesse sócio-ambiental.

2.4.3. Meios

- Fortalecer a capacidade das instituições nacionais para formular planos e criar sistemas de planificação estratégica, integrando a proteção e ordenação dos recursos naturais com a planificação do desenvolvimento.

2.4.4. Recursos Financeiros

- Os prejuízos evitados pela existência de um planeamento eficiente estimularão a que os orçamentos públicos contemplem investimentos para fortalecer os seus sistemas de planeamento; e
- O Governo Federal deverá destinar recursos específicos para a elaboração do Plano Nacional de Combate à Desertificação.

2.5. Elaboração de planos amplos de preparação para a seca e de ajuda em casos de seca, incluídos arranjos de auto-ajuda, para as zonas propensas a seca, e formulação de programas para fazer frente ao problema dos refugiados ecológicos

2.5.1. Diagnóstico

A seca é um fenómeno recorrente no Nordeste brasileiro e sua ocorrência já pode ser prevista com algum grau de precisão. Estudos conduzidos pelo Centro Tecnológico Aeroespacial (CTA) usando uma série de dados de 129 anos, demonstram que os períodos críticos tiveram duração média de 7 anos, superpondo-se ciclos longos (23 anos) e curtos (13 anos). A seca, apesar de ser uma propriedade do clima, quando associada aos processos de desertificação, tem seus efeitos danosos, com proporções insuportáveis.

O movimento de interdependência existente entre seca-pobreza-dominância e medidas de emergência, ocorre sempre no mesmo sentido, ou seja: as medidas de emergência (que são gerenciadas pelas

elites locais) têm um caráter paternalista e emergencial ou, quando muito visam implementar as atividades agropecuárias tradicionais que são as mais vulneráveis à seca. Portanto, não se rompe a dependência climática e nem tão pouco a sócio-política.

2.5.2. Medidas

- Criar programas econômicos visando introduzir atividades com menor dependência climática e/ou fortalecendo a capacidade de resposta da população;
- Formulação de estratégias nacionais de preparação para as épocas de secas, intensificação de correntes de informação de pronto alerta e planos de ajuda para as populações afetadas;
- Executar atividades preventivas no sentido de armazenamento de alimentos, capacitação dos serviços de agrometeorologia, criação de empregos de curto prazo e estabelecer mecanismos de emergência;
- Elaborar planos regionais, estaduais e locais de gestão de águas contemplando a conservação da qualidade da água, preservação das nascentes, perenização dos rios de médio porte, interligação das águas de superfície e o desenvolvimento de estruturas de captação e armazenamento de água;
- Implementação de sistemas de pronto alerta para previsão de seca, iniciando pela recuperação e o fortalecimento imediato da rede meteorológica existente; e
- Criar mecanismos para o estímulo ao uso das terras conforme as recomendações técnicas no Zoneamento Agroecológico do Nordeste.

2.5.3. Meios

- Para a implantação imediata dos sistemas de pronto alerta existem, principalmente, os serviços meteorológicos do Instituto Nacional de Meteorologia (INMET), Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) e serviços estaduais de hidro-meteorologia; e

- Execução efetiva do Programa Nacional de Irrigação, redirecionando seus objetivos para obras e usuários de pequeno porte.
- No sentido de minimizar os impactos negativos da irrigação, sugere-se:

Referente à conservação da água:

- Escolha de métodos de irrigação que contemplem as características ecológicas e econômicas da área;
- Redução das perdas de água durante o armazenamento, transporte e distribuição;
- Adoção de políticas adequadas de fixação do preço da água, tendo sempre presente os objetivos sociais;
- Ordenação de bacias hidrográficas;
- Determinação das necessidades de água dos cultivos; e
- Orientação técnica aos agricultores.

Quanto à conservação do solo:

- Estudos das propriedades físico-químicas do solo e da água;
- Melhoria da eficiência dos sistemas de drenagem e o fornecimento de água adequada à lixiviação de sais; e
- Reabilitação de terras salinizadas, alcalinizadas, alagadas e compactadas.

Quanto à melhoria dos sistemas de agricultura irrigada:

- Desenvolvimento de sistemas de cultivos adequados;
- Implantação de projetos pilotos ou demonstrativos;
- Introdução de novas espécies, inclusive as que tolerem alta salinidade; e
- Exigência dos estudos de impacto ambiental (EIA).

Quanto à melhoria das condições sócio-econômicas:

- Financiamento agrícola;
- Sistema adequado de propriedade da terra;
- Consideração de valores culturais; e

- Serviços sociais adequados nos sistemas de assentamento, entre eles: os cuidados sanitários, habitação e educação.

Recursos Financeiros

- Incorporação no orçamento geral da União, dos estados e dos municípios, recursos financeiros para execução das ações previstas no PNCD;
- Abertura de linhas de créditos especiais junto às instituições financeiras públicas e privadas, objetivando fomentar atividades que melhorem a resistência e capacidade de enfrentamento aos efeitos das secas, em consonância com o PNCD;
- Priorização dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Econômico (FNDE), Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e percentuais pré-fixados de impostos oriundos da produção e ocupação rural, para garantir os serviços sociais básicos tais como: educação, saúde, habitação e saneamento; e
- Estímulo à cooperação internacional no financiamento das ações de combate à seca.

2.6. Fomento e promoção da participação popular e a educação sobre o meio ambiente, com especial ênfase na luta contra a desertificação e as atividades para fazer frente aos efeitos da seca.

2.6.1. Diagnóstico

Ao se analisar os índices educacionais da região semi-árida, constata-se que estes são responsáveis pela marginalização histórica e alienação participativa, da maioria da população nordestina, na definição e decisão das prioridades a serem alcançadas nos planos de desenvolvimento regional e local.

2.6.2. Medidas

- Estimular a participação popular, com experiência adquirida, real e ativa, baseada no conceito de associação, que considera a responsabilidade compartilhada e o mútuo interesse das partes;
- Buscar a conscientização pública, através de ações educativas formais e informais, considerando, principalmente, os programas definidos pelo PNCD; e
- Reconhecer, privilegiar e assistir os esforços e experiências locais, estimulando as associações entre os atores envolvidos na busca das soluções. Neste aspecto, o PNCD, deve basicamente:
- Prever a descentralização do processo de decisão e execução das atividades de gestão;
- Inventariar, divulgar e intercambiar experiências e tecnologias locais;
- Estabelecer e utilizar mecanismos de consulta e participação da comunidade; e
- Introduzir medidas legislativas e institucionais que assegurem a participação popular e não governamental e seu acesso aos recursos da terra, facilitando os sistemas de crédito e estimulando os investimentos públicos e privados.

2.6.3. Meios

- Requerer a participação inter e multidisciplinar das diferentes Instituições de ensino e pesquisa, na formação da conscientização popular;
- Envolver a ação efetiva de conselhos comunitários; e
- Acionar os centros públicos de planejamento para que sejam democratizados e descentralizados os processos de elaboração de planos, programas e/ou propostas, considerando prioritariamente, a participação das comunidades diretamente envolvidas.

2.6.4. Recursos financeiros

A participação dos fundos FNDE e FNMA é fundamental para os programas educativos e de conscientização popular.

Da proposta ora apresentada pode-se concluir que os resultados esperados no PNCD só poderão ser alcançados a médio e longo prazo e que, se existe alguma possibilidade de sucesso nesta tarefa ela dependerá, principalmente, de decisões políticas de curto prazo e da participação planejada e conjunta dos governos: municipal, estadual e federal e das comunidades afetadas.

3. Conclusão

Segundo vários autores, as causas da desertificação dificilmente poderiam ser atribuídas às adversidades do clima, uma vez que não têm sido demonstradas mudanças climáticas com proporções significativas nas regiões semi-áridas da Terra, em tempos recentes. Daí, dificilmente, se poderia aceitar que fatores ecológicos como aridez ou seca, poderiam por si só, provocar processos de desertificação.

Dado a inexistência de registros que comprovem mudanças climáticas regionais recentes, se poderia dizer que as secas se constituem em oscilações inerentes ao clima, às quais, os habitantes destas áreas devem estar adaptados.

Embora a probabilidade de se ter um período seco seja aproximadamente a mesma do período úmido, o ser humano, em geral, prefere sempre considerar os períodos secos como esporádicos e os úmidos como normais, e disto surgem dois problemas básicos: 1. nunca estão preparados para enfrentar os longos períodos secos; e 2. nos períodos úmidos, a população exerce uma grande pressão sobre o ecossistema, a tal grau que restam poucas reservas ou resistência para suportar o período seco seguinte.

Por outro lado, a identificação da degradação ambiental nas zonas áridas e semi-áridas normalmente é dificultada pelas formas de

percepção do problema por parte da comunidade, dos técnicos e dos governos.

As comunidades que aí vivem, em geral não percebem a diferença entre as consequências do manejo inadequado do solo e as respostas naturais do clima adverso. Ademais suas opções de sobrevivência são tão limitadas, que não lhes permitem uma preocupação a mais com os problemas ambientais.

Quanto aos técnicos, a dificuldade da percepção ocorre basicamente em função de não viverem a realidade da aridez, resultando em visões diferenciadas dos problemas locais, apresentando na maioria das vezes, “soluções técnicas” que jamais vêm a ser as soluções definitivas do problema.

Por parte das instituições governamentais, principalmente, as dos países subdesenvolvidos, mesmo frente às evidências da destruição do potencial produtivo dos solos, dos recursos hídricos e do êxodo do homem do campo, existe sempre uma tentativa obscura de ignorar a existência dos graves efeitos sociais, econômicos e naturais. Isto se deve ao fato de que as ações governamentais estejam sempre orientadas por interesses de curto prazo, gerando assim, a exploração política da miséria, a indústria da seca e o clientelismo, onde os lucros são privatizados e os prejuízos socializados.

ASA: UMA ESTRATÉGIA PARA A CONVIVÊNCIA COM O SEMI-ARIDO BRASILEIRO

Alexandre Araújo*
Suzy Carmem da Rocha**
Febrero, 2003

As zonas semi-árida e sub-úmida seca do Brasil estão localizadas na região Nordeste do país «compreendendo os Estados do Maranhão (MA), Piauí (PI), Ceará (CE), Rio Grande do Norte (RN), Paraíba (PB), Pernambuco (PE), Alagoas (AL), Sergipe (SE) e Bahia (BA)» e o norte de Minas Gerais, totalizando uma área de quase um milhão de Km². Embora, o Estado do Espírito Santo não apresente região semi-árida, o mesmo apresenta sérios problemas de secas periódicas. No semi-árido brasileiro vivem em torno de 24 milhões de pessoas, representando 44% da população do Nordeste e 15% da população brasileira. Nesta região o governo brasileiro reconhece três categorias de susceptibilidade à Desertificação, assim definidas: *muito alta*, *alta* e *moderada*. Desta forma, do total da área, são consideradas de susceptibilidade “muito alta”, 238.644,47 Km² (24,33%), são consideradas “altas”, 384.029,71 Km² (39,16%) e 358.037,40 Km² (36,50%) são “moderadas”. Oficialmente se reconhece a existência de quatro Núcleos de Desertificação: Gilbués (PI), Irauçuba (CE), Seridó (RN/PB) e Cabrobó (PE).

Apesar deste quadro, o governo brasileiro tem tratado a região semi-árida como um problema insolúvel, sendo olhada apenas nos períodos das grandes secas com ações paliativas e assistencialistas

* Coordenador Ejecutivo de ASPAN (Brasil).

** Coordinadora de Comunicación de ASPAN (Brasil).

como a distribuição de alimentos e fornecimento de água a partir de carro-pipa, que entregam a água em domicílio, não enfrentando a questão a partir de um planejamento de médio e longo prazo que efetivamente venha a criar as condições de vida digna para as populações da região e o seu meio ambiente. Esse quadro, reforçado pelo uso eleitoral por candidatos que se utilizam da desgraça humana para obterem votos em troca do assistencialismo governamental, o que se convencionou a chamar Indústria da Seca.

Historicamente, as ações de governo sempre têm sido voltadas para combater o fenômeno da Seca, em lugar de adotar políticas para a convivência com o semi-árido (notadamente nos períodos de estiagem) e o combate à desertificação. O exemplo mais concreto deste equívoco histórico é a criação do Departamento Nacional de Obras Contra a Seca – DNOCS, no início do século passado, que tinha como principal missão a construção de açudes e poços, e que serviu apenas aos interesses dos grandes proprietários de terra e dos maus políticos.

Por outro lado, muitas organizações da sociedade civil, representadas por ONG's, grupos das Igrejas Católica e Evangélicas, Sindicatos rurais, cooperativas, dentre outras, atuantes no semi-árido, vêm buscando, ao longo dos anos, o que se adotou chamar de convivência com o semi-árido, que trata de uso sustentável da vegetação predominante na região (caatinga), identificar potencialidades econômicas deste bioma, preservação e gestão dos mananciais e das áreas de recarga dos lençóis freáticos, proteção das áreas críticas de abastecimento de água na comunidade, adoção de práticas agropecuárias que não agridam nem o ser humano nem o meio ambiente, difundindo técnicas de agroecologia, agrosilvicultura e permacultura, destacando sempre a participação da comunidade organizada no processo de gestão dessa nova política. Apesar desse grande esforço, a falta de entrosamento entre essas diversas iniciativas, bem como a pouca visibilidade pública dessas ações fazem com que tais iniciativas fiquem isoladas e restritas aos seus locais de ocorrência.

Com o anúncio, em março de 1999, da realização em Recife, da 3ª Conferência das Partes da Convenção de Combate a Desertificação e

a Seca, patrocinada pelas Nações Unidas no período de 15 a 26 de novembro daquele ano, algumas iniciativas, visando organizar a participação da sociedade civil neste evento, começaram a serem trilhadas. A interseção dessas iniciativas motivou a realização de uma estratégia de trabalho coletivo que reuniu todos os esforços em um só planejamento, criando as condições para a realização do **Fórum Paralelo da Sociedade Civil à 3ª Conferência das Partes da Convenção de Combate à Desertificação**. E desta forma, os diversos segmentos da sociedade civil, passaram a agir de forma mais articulada na preparação para a conferência, o que resultou na criação da **“Articulação no Semi-Árido Brasileiro - ASA”**, que congregou, à época, 60 entidades de 10 Estados do Semi-Árido do Brasil mais o Distrito Federal.

A ASA tem como elemento norteador de suas ações o resultado mais importante do Fórum Paralelo, que foi intitulado **Declaração do Semi-Árido**, como a síntese das discussões dos distintos grupos da sociedade civil em torno do semi-árido, elaborado como consenso dos diversos segmentos ali representados, quais sejam ONG's Ambientalistas e de Desenvolvimento, grupos das Igrejas Católica e Evangélicas, entidades dos trabalhadores rurais, cooperativas, agências de cooperação e outros.

A Declaração propõe linhas mestras para um programa de Convivência com o Semi-Árido, fundamentado em duas premissas básicas: primeiro, a *conservação, uso sustentável e recomposição ambiental dos recursos naturais do semi-árido* e a segunda, *quebra do monopólio de acesso a terra, água e outros meios de produção*. O documento propõe ainda a (1) orientação dos investimentos no sentido da sustentabilidade, (2) o fortalecimento da sociedade civil, (3) a inclusão de mulheres e jovens no processo de desenvolvimento, (4) preservação, reabilitação e manejo dos recursos naturais e (5) financiamento do programa de convivência com o semi-árido.

Durante o Fórum Paralelo, a ASA definiu e fez pública a proposta de construção de um Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semi-Árido – um milhão de Cisternas Rurais, chamado de PIMC, utilizando-se da construção de cisternas

rurais em toda a região. Para a elaboração do projeto, a ASA criou um Grupo de Trabalho sobre Cisterna (GT Cisterna), constituído por entidades dos diversos segmentos da sociedade civil e Estados do semi-árido. O GT Cisterna construiu o programa P1MC em um processo que levou um ano e teve o apoio financeiro do Ministério do Meio Ambiente (MMA).

Assim, a ASA, como articuladora das ações das entidades, consolidou uma de suas propostas de apoio a permanência do homem no campo e de convivência com o semi-árido, ressaltando que o mais importante nesse caminho foi o processo de construção do documento, que percorreu todos os onze Estados, num processo de mobilização social intenso, com a participação de mais de 50 organizações de base em cada Estado, totalizando mais de 500 entidades na consolidação da proposta. Não se tem notícia, na região, de uma proposta de política pública que tenha sido elaborada com este nível de participação popular.

O início da implementação do P1MC teve o financiamento do Ministério do Meio Ambiente (MMA), que nos últimos dois anos garantiu a construção de aproximadamente 15 mil cisternas. No momento, a ASA negocia novos financiamentos para o projeto, que estão na casa dos U\$ 22 milhões, a serem usados num período de um ano.

A ASA é uma instituição sem personalidade jurídica, talvez pela diversidade de entidades e pensamentos, e mesmo pela origem na negociação de consensos e na construção coletiva, a ASA é, essencialmente, uma organização plural, democrática e apartidária, cuja direção política é exercida por uma Coordenação Executiva constituída por um representante de cada Estado da região (totalizando 11) que são eleitos pelo coletivo estadual de entidades ligado a ASA. Estas características se refletem também nas propostas que formula e nas posições que defende. Nesta perspectiva foi definido o programa P1MC que teve a formulação, gestão e controle com absoluta autonomia política, técnica e econômica, de modo que aqueles que apóiam, de qualquer forma, o programa não têm qualquer ingerência sob o mesmo, sendo um programa que foi proposto, definido,

construído, administrado e executado, única e exclusivamente, pela sociedade civil articulada na ASA, a quem coube definir os critérios, padrões e formas de execução do mesmo.

A ASA tem como principal instância de deliberação de sua política os Encontros Nacionais da ASA (EnconASA) que realizam-se anualmente, que tem seus representantes escolhidos pelos coletivos estaduais, tendo sido promovidos até o momento, três encontros, sendo o primeiro em 2000 e o segundo em 2001, ambos na cidade de Igarassu/PE, reunindo mais de 150 entidades de 14 Estados da federação e o terceiro, ocorrido em São Luis do Maranhão, em novembro de 2002, que reuniu em torno de 200 entidades. Estando previsto para 2003 mais um encontro nacional e para 2004, o Congresso Nacional da ASA que pretende reunir todas as 700 entidades filiadas à articulação.

O principal instrumento de articulação interna e fomento das atividades da ASA são os Grupos de Trabalho (GT's), que são constituídos livremente por um grupo de entidades filiadas em torno de um determinado tema, tendo definido claramente os seus objetivos. Os GT's são referendados pela coordenação nacional para o seu efetivo funcionamento, estando hoje, constituídos os GT's de Desertificação, Agroecologia, Educação para o Semi-Árido, Conservação da Caatinga, dentre outros.

Alem disso, a ASA procura uma interface com outras organizações e coletivos de outros países, bem como, com o próprio secretariado da Convenção de Combate a Desertificação (CCD), tendo inclusive participado, oficiosamente, da COP5 da Desertificação, ocorrida em Genebra, em 2001, através das representantes da ASPAN – Associação Pernambucana de Defesa de Natureza, que também acompanhou as atividades sobre Desertificação e Semi-Árido, ocorridas durante a Conferência de Cúpula de Joanesburgo (África do Sul, agosto de 2002) tendo compartilhado os resultados e encaminhamentos das mesmas para a coordenação da ASA em momento específico para isso. Paralelo a isso, através do GT da Desertificação, a ASA se mantém informada das iniciativas e atividades empreendidas pela RIOD e seus membros, principalmente na América Latina e na África.

Apesar da diversidade dos grupos de trabalho constituídos na ASA, esta apresenta um certo grau de dificuldade na implementação destas atividades, uma vez que há uma sobrecarga de encaminhamentos e deliberações por parte da Coordenação Executiva Nacional, em função da extensão geográfica, volume e complexidade do programa de um milhão de cisternas, sendo este, pois, o maior desafio que a ASA encontra no momento, ou seja, garantir a diversidade de suas ações com grau de profundidade necessária ao cumprimento de seus compromissos com a Declaração do Semi-Árido e com o povo do semi-árido do Brasil.

Por fim, entendemos que todo esse esforço vem ao encontro de uma nova proposta de organização e articulação da sociedade civil que assume diretamente e de forma inédita a gestão de programas e projetos no convívio com o semi-árido sem, no entanto, estar submetida aos interesses governamentais, sejam eles nacionais, regionais ou locais, políticos ou econômicos, e nem deixando de cobrar do Estado as suas responsabilidades diante do cidadão do semi-árido.

TIERRAS ÁRIDAS: LA RELACIÓN ENTRE POBREZA Y DESERTIFICACIÓN

Rosario Ortiz Quijano*
Marzo, 2003

La Convención de Lucha contra la Desertificación

Las tierras áridas caracterizadas como ecosistemas frágiles cubren el 40% de la superficie del planeta, por lo tanto, a pesar del mito de la exclusividad africana, todo continente tiene este tipo de ecosistema. Su fragilidad, o la baja capacidad de resiliencia de estos ecosistemas, es la razón intrínseca de su vulnerabilidad frente al mal manejo de la tierra, que resulta en su degradación. La pérdida de la capacidad productiva de la tierra, tanto biológica como económica, es el resultado final de la degradación de la tierra en las zonas áridas.

La Convención de Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CLD) fue creada para abordar el fenómeno de la desertificación entendido como degradación de la tierra en áreas áridas, semiáridas y subhúmedas secas, resultantes de varios factores incluyendo las variaciones climáticas y las actividades humanas. Estas últimas incluyen las prácticas agrícolas inadecuadas, el sobrepastoreo y la deforestación, entre otras. Este instrumento internacional de desarrollo sostenible entró en vigor en 1996 y, hasta marzo de 2003, ha sido ratificado por 186 países. La CLD tiene como principal objetivo promover el establecimiento de medidas para combatir la desertificación

* Coordinadora de la Unidad de Facilitación de RIOD, Solidarité Canadá Sahel (Canadá).

a través de la formulación y la implementación de los programas nacionales de acción (PANs) apoyados por formas de asociaciones y de cooperación regionales e internacionales.

El proceso de la CLD es caracterizado por una explícita orientación hacia la participación pública en la toma de decisiones y en su implementación. El énfasis en la participación pública en la toma de decisiones está específicamente subrayada en por lo menos diez artículos de la CLD.¹ El artículo 5(d), por ejemplo, que afirma “las Partes afectadas deben encargarse de: facilitar la participación de las poblaciones locales, particularmente la de las mujeres y la de los jóvenes, con el apoyo de las organizaciones no gubernamentales, en esfuerzos para combatir la desertificación y mitigar los efectos de la sequía” refleja cómo la participación pública es una piedra angular de la CLD.

La desertificación puede ocurrir en cualquier parte, pero los países en desarrollo de todas las regiones están en el centro de esta Convención. Debido a las características de estrés ambiental de los ecosistemas áridos (baja precipitación, escasez de agua) a lo que se suma la aplicación de políticas de desarrollo inadecuadas, la pobreza rural de las tierras áridas de los países en desarrollo es exacerbada cuando se compara con la pobreza rural en otros ecosistemas y con el desarrollo rural de los países en desarrollo. Para combatir la desertificación, mitigar los efectos de la sequía, y lograr el manejo sostenible de las tierras áridas en los países en desarrollo se requiere tratar la pobreza rural de las tierras áridas. La CLD ha sido diseñada como un instrumento para erradicar la pobreza y para propiciar el desarrollo sostenible.

Las estrategias de la reducción de la pobreza

Es imperativo, por lo tanto, que en los países en desarrollo los Planes Nacionales de Acción de la CLD sean entretejidos intrínsecamente

¹ Noel Otle, Observatorio de la Desertificación: fortaleciendo la sociedad civil en la implementación de la CLD. RIOD Fact Sheet No. 11. 2003. (<http://www.riodccd.org>).

con los planes nacionales de desarrollo, y en particular con las estrategias de reducción de la pobreza (DELP). Los planes de acción ambiental y las estrategias nacionales de biodiversidad, que muchos países tienen pero que son independientes de los PANs, deben ser hilos adicionales a ser entretejidos como parte de esta integración.

Desde 1999, los documentos de estrategia de reducción de la pobreza constituyen una nueva aproximación de las instituciones internacionales financieras (IFIs)² frente a la reducción de la pobreza en los países en desarrollo³; basados en premisas similares a aquellas de la primera generación de reformas económicas: en el sentido de la estabilización, liberalización, privatización, rápida y cercana integración a la economía global, son la clave del crecimiento rápido y sostenido.⁴ Los DELP son un prerequisite para recibir una reducción de la deuda y/o un préstamo. Los países en cuestión necesitan actualizar sus DELP cada tres años y someter un informe anual de los avances sobre la evolución de su implementación. El marco del DELP requiere que las poblaciones pobres deban ser parte de la preparación de los documentos, y en este sentido, este nuevo enfoque también es conocido como “crecimiento económico pro-pobre”. Los programas pro-pobres deben alimentar no solamente el desarrollo del sector social (por ejemplo, los servicios de salud y de educación); también el sector productivo (por ejemplo, ayudando a los campesinos de pequeña escala, planes de creación de trabajo para los jóvenes, micro-créditos para mujeres).⁵ Los DELP son un marco de referencia para todos los donantes en la ayuda para el desarrollo.⁶

² Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial.

³ Los DELP son dirigidos principalmente a los 41 países pobres altamente endeudados (PPME).

⁴ (UNCTAD/GDS/AFRICA/2). “Del ajuste a la reducción de la pobreza: ¿qué es nuevo?” basado en el examen de veintisiete documentos de estrategias de reducción de la pobreza (DELP) (<http://www.unctad.org/en/pub/pogdsafrica-d2.en.htm>).

⁵ Selvaggio, Katheleen. “De la deuda a la erradicación de la pobreza” (CID-SE y Caritas Internationalis 2001).

⁶ RESAL (Red europea de seguridad alimentaria) y Sologral. Documento de discusión introductorio de los DELP (post-Praguea 2000). Documento técnico.

La CLD y las estrategias de reducción de la pobreza

Para los países en desarrollo, un desafío mayor en la implementación de la CLD es asegurar la integración de los programas nacionales de acción de la CLD, y las medidas previstas en el proceso de formulación y revisión de los DELP. ¿Cómo asegurar que el bienestar de las poblaciones sea considerado en el marco de las prioridades macroeconómicas previstas en los DELP? ¿Cómo asegurar que las decisiones tomadas para garantizar el crecimiento económico no contribuyan a la degradación de la tierra, o al desplazamiento de las poblaciones rurales de sus tierras por la promoción de los cultivos agrícolas comerciales para la exportación? ¿Cómo los DELP podrían apoyar a la agricultura de las tierras áridas basada en pequeños cultivadores y así asegurar su seguridad alimentaria y el desarrollo de los mercados locales como una estrategia para la reducción de la pobreza?

¿Cómo podría ser armonizado el objetivo de los DELP de integrar el comercio con los planes/estrategias de desarrollo y con los objetivos ambientales y de uso sostenible de estos mismos planes y estrategias nacionales? ¿Se correlacionan ellos verdaderamente? ¿O es un asunto de transacciones? Aun cuando el Banco Mundial afirma que: “con el tiempo, se espera que el análisis social y ambiental sea integrado cada vez más en la revisión sistemática que se lleva a cabo como parte de la preparación del trabajo ascendente de los DELP”⁷, el hecho es que el enfoque de los DELP está inscrito en el modelo de desarrollo en el cual el crecimiento económico es visto como la única solución para la reducción de la pobreza. El crecimiento económico en sí mismo no es suficiente para reducir la pobreza, y el modelo de rápido crecimiento económico promovido por los DELP continúa apoyándose en la industrialización orientada hacia la exportación. Las conexiones entre pobreza y medio am-

⁷ Wilks, A. and Lefrançois F. ‘Cegarse con la ciencia o fomentando el debate?’ (Proyecto Bretton Woods, 2002)

biente no son una preocupación común de los ministerios de finanzas ni de planeamiento.⁸

Para dar un ejemplo (en lo que concierne a las poblaciones pobres como participantes en la preparación de los DELP) en el desarrollo del DELP de Bolivia, las organizaciones de la sociedad civil fueron sólo autorizadas a participar en las negociaciones de las estrategias sociales y no fueron autorizadas a jugar un rol destacado en las negociaciones concernientes a las estrategias económicas o políticas. Por lo tanto, la activa participación de las organizaciones de la sociedad civil no significa necesariamente una garantía de la revisión de las políticas económicas sobre el ángulo de desarrollo pro-pobre y en la lucha contra la pobreza.⁹

La CLD y los “Ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio”

La Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación puede contribuir a lograr los resultados de los “Ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio”¹⁰, reduciendo a la mitad, por ejemplo, la pobreza y el hambre, y asegurando la sostenibilidad ambiental de los ecosistemas de tierras áridas para el año 2015.¹¹

Para determinar si estos objetivos son realizables, lo primero que hay que preguntarse es de qué manera contemplan actualmente las di-

⁸ En el caso del DELP de la República de Armenia, por ejemplo, el Ministerio de Finanzas y de Economía es la instancia gubernamental autorizada a monitorear el DELP, que sistematiza, analiza y resume las actividades de las otras instancias responsables del monitoreo, así como las actividades de otras unidades del sistema de manejo del monitoreo.

⁹ Selvaggio, Katheleen, *op. cit.*

¹⁰ Ellos son: 1. Erradicar la pobreza y el hambre; 2. Mejorar la salud materna; 3. Lograr la primaria universal; 4. Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades; 5. Promover la igualdad de género y el fortalecimiento de la mujer; 6. Asegurar la sostenibilidad ambiental; 7. Reducir la mortalidad infantil; 8. Desarrollar una asociación global para el desarrollo.

¹¹ Por ejemplo, en el África sub-sahariana, se espera que el número de pobres incremente de 300 millones en 1999 a 345 millones de personas en el 2015. África sigue siendo altamente dependiente la exportación de recursos y

rectrices del DELP alcanzar estos objetivos en los ecosistemas de tierras áridas de los países en desarrollo. La liberalización del comercio y la estabilidad macroeconómica es parte de la receta del DELP para alcanzar el crecimiento económico y por lo tanto la reducción de la pobreza. Pero el crecimiento económico sostenido sin considerar los costos sociales y ambientales sobre las poblaciones rurales no es durable. En efecto, en los últimos veinte años la estabilización macroeconómica y las reformas estructurales no aportaron un crecimiento sostenido ni tampoco redujeron la pobreza en África.¹²

Desafíos

¿Los cuarenta programas de Acción Nacional de la CLD que han sido adoptados hasta el momento han tenido en cuenta los objetivos y el marco del DELP? El informe emitido el 17 de enero de 2003 de la primera sesión del Comité de Revisión de la implementación de la Convención – CRIC – afirma¹³ (página 10, párrafo 31 de la versión en inglés) ... “el inadecuado nivel de integración, si alguno, de los objetivos CLD en los procesos gubernamentales de estrategias, planificación y presupuesto a nivel sectorial y nacional (incluyendo las estrategias de reducción de la pobreza)”; y el informe del CRIC recomienda (página 29, párrafo 139) “de incrementar la integración de la planificación estratégica de los PANs en programas de desarro-

experimenta todavía inestabilidad política y económica. Para reducir la pobreza a la mitad para el 2015, las economías africanas necesitan crecer a un 7 por ciento en promedio (cerca de 5 por ciento en términos), el doble más rápido que el crecimiento del 3.1 por ciento logrado en 1999-2000 (<http://www.developmentgoals.org/Sub-Saharan_Africa.htm>).

¹² Por ejemplo, en Kenia el 34 % de los niños menores de cinco años sufre de retardos en su crecimiento debidos a la malnutrición, contra el 28% en el momento en que el FMI imponía los programas de ajuste estructural (en, “Poniendo la pobreza en la agenda comercial”. En *Commun – Una Acción Mundial Contra la pobreza*).

¹³ <<http://www.CLD.int/cop/officialdocs/cric1/pdf/10eng.pdf>>

llo e inversión, tales como la erradicación de la pobreza y las estrategias de seguridad alimentaria, las estrategias de desarrollo sostenible, de programas de creación de empleo”.

El informe del CRIC claramente identifica los vacíos entre los NAPs y los PRSPs, o la ausencia de las estrategias de pobreza-ambiente en los Países Parte afectados. Al mismo tiempo, la CLD reconoce el rol de las organizaciones no gubernamentales en los programas de lucha contra la desertificación y la mitigación de los efectos de la sequía. Un nuevo y estratégico rol de las ONGs podría ser promover posibles conexiones y formas de avanzar entre los objetivos de los NAPs y los DELP. El promover el establecimiento de indicadores pobreza-medio ambiente, o indicadores de integración, podría ser parte de un ejercicio de seguimiento a cargo de las ONGs de la comunidad de desertificación en conjunción con la comunidad de ONGs de los DELP. La identificación de obstáculos para alcanzar esta integración podría ser parte de este ejercicio. Los resultados del monitoreo podrían ser parte de las futuras sesiones del CRIC y podría ser presentado por una coalición de ONGs-CCD-DELP.

La autora agradece a Peter Herkenrath y Friederike Knabe por sus comentarios a este artículo.

EL ROL DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL CARIBEÑA EN LA IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE MONITOREO DE LA DEGRADACIÓN DEL SUELO MEDIANTE EL USO DE PUNTOS DE REFERENCIA E INDICADORES*

Zakiya Uzoma Wadada**
Febrero, 2003

Los gobiernos del Caribe han ratificado la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CLD), asociándose a ella, en un esfuerzo para tratar de abordar los graves problemas de degradación de la tierra que están afectando negativamente el bienestar del medio ambiente físico y la subsistencia de la población de los países caribeños.

Los informes nacionales presentados por los países del Caribe a la CLD identifican las siguientes pruebas físicas de la degradación de la tierra:

- Inundaciones graves
- Falta de fertilidad del suelo
- Contaminación del agua
- Destrucción de arrecifes de coral
- Erosión costera y en playas
- Pérdida de bosques y cubierta vegetal, incluidos los manglares
- Pérdida de humus
- Intrusión de agua salobre
- Pérdida de biodiversidad

* Traducción de Patricia Pugliese.

** Directora de Programas de la Caribbean Network for an Integrated Development –CNIRD– (Trinidad y Tobago). Punto Focal para la Subregión Caribe de la Red Internacional de ONGs sobre Desertificación.

El Informe Nacional de San Vicente y las Granadinas también señalan que la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO) estima que el 70% del suelo caribeño presenta signos de degradación severa.

Entre los impactos socioeconómicos identificados en los informes nacionales se incluyen:

- Amenazas a la salud y la seguridad
- Inseguridad alimentaria por la decadencia de la agricultura y pesca
- Desempleo
- Destrucción de hogares
- Pérdida de vidas
- Pobreza
- Migración

La mayoría de los pueblos caribeños depende de los recursos naturales de la subregión para su subsistencia. Por lo tanto, la degradación de la tierra plantea una amenaza considerable al desarrollo social, económico y sustentable de los países del Caribe, que también puede llevar a la desestabilización de nuestras frágiles sociedades y economías, ya en extremo vulnerables, en especial ante los acuerdos de globalización y libre comercio.

La seguridad y soberanía alimentaria de la región constituye un problema que exige atención inmediata, pues se ve muy amenazado por el agotamiento y la contaminación de las fuentes de agua potable y la creciente infertilidad del suelo.

La degradación de la tierra se debe a:

- El clima y las condiciones meteorológicas
 - Altas temperaturas
 - Sequía
 - Marejadas
 - Huracanes
 - Terremotos
 - Actividad volcánica
- Las actividades humanas
 - Deforestación

- Prácticas agrícolas no sustentables
- Uso en la agricultura de productos químicos y pesticidas nocivos
- Minería mineral
- Minería de arena
- Minería de piedra
- Desarrollo costero
- Desarrollo urbano sin planificación
- Manejo deficiente del uso de la tierra
- Actividad de los turistas
- Manejo deficiente de las cuencas hidrográficas
- Prácticas deficientes de eliminación de desechos

De lo anterior, resulta evidente que las actividades humanas desempeñan un papel principal en el proceso de la degradación de la tierra y pueden exacerbar las situaciones creadas por los fenómenos naturales. No obstante, es interesante observar que las comunidades indígenas pudieron administrar de forma sustentable los recursos naturales de la región. Como indican los informes nacionales presentados por cada país, la degradación de la tierra en la región del Caribe es consecuencia de las actitudes coloniales y poscoloniales respecto del desarrollo. Dichos informes resaltan este hecho a través de las siguientes manifestaciones:

Dominica: “Los modos de uso de la tierra empleados por los pueblos indígenas tuvieron muy poco impacto sobre el entorno físico de Dominica y la tierra en particular.”

Surinam: “Respecto a combatir la degradación de la tierra, los amerindios y ‘maroons’ históricamente desempeñaron un papel importante durante décadas en Surinam. Su conocimiento se relaciona en especial con la práctica de sustituir técnicas de cultivo en los campos agrícolas del interior. Si se prosigue con estudios exhaustivos de estas técnicas y su aplicación, se puede obtener un aporte valioso al problema de la degradación de la tierra.”

Guyana: “Los amerindios cumplen una función de peso en el uso sustentable y la conservación de los recursos biológicos.”

Los pueblos indígenas advirtieron que su propia supervivencia dependía de la conservación de sus recursos naturales. Por lo tanto, quizá a través del método de prueba y error, lograron concebir estrategias sustentables para el manejo de la tierra. Sin embargo, la estrategia colonial y poscolonial ha consistido en la explotación de los recursos naturales con el fin de obtener ganancias económicas, sin preocuparse demasiado por la vulnerabilidad y el carácter limitado de los recursos naturales de la región, ni por las generaciones futuras que también dependen de ellos para su subsistencia. El redescubrimiento y la reinstauración de dicha relación singular de interdependencia entre la tierra y sus habitantes es clave para el éxito en el combate de la degradación de la tierra en el Caribe. Esto apunta a un enfoque con eje en la población para la instrumentación de la Convención en la región.

El espíritu y texto de la CLD admite este enfoque centrado en la población y de abajo hacia arriba para el manejo sustentable de la tierra. Ello se ve reflejado en el hecho de que las Partes se han comprometido a “ocuparse de la participación eficaz a nivel local, nacional y regional de las organizaciones no gubernamentales y las poblaciones locales, tanto hombres como mujeres, en especial los usuarios de la tierra, incluidos los granjeros y pastores y sus organizaciones representativas en planificación de políticas, toma de decisiones e implementación y revisión de los Programas de Acción Nacional”.

Para alcanzar este objetivo, las Partes deben luchar para construir asociaciones eficaces con las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones comunitarias. Estos participantes no estatales han identificado las siguientes funciones para sí mismos en el proceso del desarrollo sustentable y, como tales, pueden realizar aportes significativos a la creación de las estrategias necesarias para luchar contra la degradación de la tierra en el Caribe:

- Movilizar y ser los catalizadores del cambio social.
- Analizar, investigar, interpretar y comunicar el contenido a los fines de la acción
- Defender el cambio y las alternativas
- Desarrollar y formular ideas de política
- Responsabilizar a los gobiernos

- Supervisar y evaluar los proyectos de desarrollo
- Interconectar y vincular los problemas y las acciones locales, nacionales y mundiales
- Comunicar y compartir información
- Concebir intervenciones centradas en las personas
- Transformar la cultura política
- Ofrecer perspectivas y voces alternativas en el desarrollo de debates

Las organizaciones no gubernamentales se consideran socias de las entidades gubernamentales en el proceso del desarrollo; están bien posicionadas para compensar las limitaciones de los sistemas y las políticas gubernamentales que inhiben la instrumentación, la supervisión y la evaluación eficaces de las actividades, el alcance comunitario y la responsabilidad.

En la creación de sistemas de supervisión y evaluación de la degradación de la tierra en el Caribe mediante el uso de puntos de referencia e indicadores, las ONGs y las OCBs deben participar en forma interactiva en un entorno facilitador, que permita el cumplimiento eficaz de sus funciones.

Procesos participativos

Sin embargo, la participación y los procesos participativos han estado sujetos a una amplia gama de definiciones e interpretaciones. El Instituto de los Recursos Naturales en el Caribe (CANARI), en la publicación de agosto de 1999 “*Evaluation of Caribbean Experiences in Participatory Planning and Management of Marine and Coastal Resources*” (“Evaluación de las experiencias caribeñas en la planificación participativa y el manejo de los recursos marítimos y costeros”) incluyó el siguiente análisis, “Tipologías de participación – Cómo participan los pueblos en los programas y proyectos de desarrollo”, por S. Bass, B. Dalal-Clayton y J. Pretty (1995), popularizado por el Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIED).

Tipologías de participación; cómo participan los pueblos en los programas y proyectos de desarrollo

TIPO	CARACTERÍSTICAS
1. Participación manipulativa	La participación es una simple excusa en el caso de los representantes "populares" a las juntas oficiales, quienes no fueron elegidos ni tienen poder.
2. Participación pasiva	El pueblo participa cuando se le comunica lo que se decidió o ha sucedido. Implica anuncios unilaterales por parte de un administrador o gerente de proyecto, sin escuchar las respuestas del pueblo. La información que se comparte pertenece únicamente a los profesionales externos.
3. Participación por consulta	El pueblo participa cuando se lo consulta o respondiendo preguntas. Los agentes externos definen los problemas y procesos de recabado de información, y así controlan el análisis. Dicho proceso consultivo no concede participación alguna en la toma de decisiones, y los profesionales no están obligados a adoptar las opiniones del pueblo.
4. Participación por incentivos materiales	El pueblo participa aportando recursos, por ejemplo, mano de obra a cambio de alimentos, dinero en efectivo u otros incentivos materiales. El pueblo no forma parte de la experimentación ni del proceso de aprendizaje. Es muy común ver que esta variedad se denomine "participación", pero el pueblo no participa en la prolongación de las tecnologías ni las prácticas cuando terminan los incentivos.
5. Participación funcional	Los organismos externos consideran la participación como un medio para alcanzar los objetivos del proyecto, en especial la reducción de los costos. El pueblo puede participar formando grupos para satisfacer objetivos predefinidos relacionados con el proyecto. Esa participación puede ser interactiva e implicar una toma de decisiones compartida, pero tiende a surgir únicamente después de que los agentes externos han tomado las decisiones principales. En el peor de los casos, la población local aun puede ser sólo elegida por votación para cumplir con objetivos externos.
6. Participación interactiva	El pueblo participa en el análisis conjunto, el desarrollo de planes de acción y la formación o el refuerzo de las instituciones locales. Se considera que la participación es un derecho, y no sólo el medio para alcanzar los objetivos del proyecto. El proceso implica metodologías interdisciplinarias que buscan múltiples perspectivas y se sirven de los procesos de aprendizaje sistémico y estructurado. En la medida en que los grupos asumen el control de las decisiones locales y determinan la forma de utilizar los recursos disponibles, participan del mantenimiento de las estructuras y las prácticas.

Los procesos participativos efectivos de planificación y administración que alcanzan los objetivos de sustentabilidad deben:

1. Identificar e involucrar a todos los grupos con responsabilidad del problema.
2. Incorporar los diversos puntos de vista y las opiniones de todos los individuos que integran esos grupos.
3. Reconocer y ajustarse a las desigualdades de poder entre los interesados.
4. Respetar el proceso y las decisiones que se tomen.
5. Respalda a los grupos responsabilizándose por el manejo de los recursos de los que dependen.
6. Contribuir a facultar a la comunidad y al desarrollo institucional en aras de la sustentabilidad.

El análisis precedente puede ser de ayuda para identificar los indicadores cualitativos de la participación en la implementación de la CLD. Entre los indicadores cuantitativos de la participación se debe incluir tanto los porcentajes de población interesada, que toma parte en las actividades (sea en forma directa o a través de la representación correspondiente) como la cantidad de hombres, mujeres y jóvenes que participan en las actividades.

Siguiendo la participación interactiva y manteniendo las funciones antedichas de las ONGs y las OCBs, se hacen las siguientes recomendaciones respecto de su participación eficaz en las actividades principales necesarias para el desarrollo y la instrumentación de un sistema de monitoreo de la degradación de la tierra en el Caribe mediante el uso de puntos de referencia e indicadores.

Actividad 1

Empoderamiento de grupos con responsabilidad en el problema, con acento en los recursos naturales y las comunidades rurales.

Para que los interesados participen de forma eficaz en la creación de un sistema de supervisión de la degradación de la tierra deben tener

acceso a la información pertinente y desarrollar las habilidades necesarias. Por lo tanto, dentro de este contexto, empoderamiento de estos grupos significa:

1. Sensibilización o toma de conciencia e interés en el problema de la degradación de la tierra
2. Acceso oportuno a información fácil de manejar sobre las cuestiones pertinentes
3. Habilidades de manejo de conflictos
4. Habilidades de comunicación y negociación
5. Autoestima elevada

La participación sigue siendo manipulativa o pasiva, a menos que se hagan esfuerzos para “reconocer y ajustar los desequilibrios de poder entre los grupos con responsabilidad en el problema”. En este sentido, todos ellos, en particular los grupos tradicionalmente marginados en comunidades rurales, deben orientarse específicamente a asegurar que ellos estén facultados para participar efectivamente.

El rol de las organizaciones de la sociedad civil en empoderamiento de los grupos de interés

Considerando las restricciones de tiempo y de recursos humanos y financieros que las instituciones gubernamentales sufren en la implementación de estrategias de empoderamiento como las arriba señaladas, es necesario que las ONGs y las OCBs se asocien en el proceso, aportando en alguna de las siguientes formas:

1. Facilitación de encuentros comunitarios con el propósito de sensibilizar y concientizar
2. Preparación y difusión de documentos de fácil comprensión para proporcionar información relevante
3. Coordinación entre las comunidades e instituciones estatales

4. Facilitación de sesiones de capacitación para el manejo de conflictos y el desarrollo de habilidades de comunicación y negociación
5. Establecimiento de sistemas y estructuras dentro de las comunidades, a fin de garantizar una apropiada intercomunicación y una continua participación de todos los interesados, por ejemplo, una base de datos de los grupos comunitarios con información o personas de contacto
6. Documentación sobre las opiniones, experiencias y perspectivas
7. Promoción de las mejores prácticas en lo que respecta a creencias efectivas y participativas
8. Análisis de temas desde un punto de vista socioeconómico
9. Capacitación en desarrollo personal y actitudinal

De acuerdo con los informes nacionales, la mayoría de los proyectos y actividades comunitarias que intentaron las instituciones gubernamentales son de corta duración. Sostener dichos esfuerzos requiere una movilización, sensibilización y generación de capacidad constantes, que pueden ser proporcionadas por las OCBs que están facultadas, y facilitadas por las ONGs.

Actividad 2

Recopilación de información tendiente a la identificación de puntos de referencia e indicadores.

La identificación de puntos de referencia e indicadores para asistir en el monitoreo de la implementación de la CLD requiere información sobre las condiciones físicas, químico-biológica y socioeconómica, incluyendo los conocimientos y las prácticas tradicionales, y enfoques participativos.

Incluso dentro de la ubicación geográfica de nuestros pequeños países, las costumbres indígenas y la cultura pueden llegar a ser variaciones significativas en información de base y/o indicadores.

El rol de las organizaciones de la sociedad civil en la identificación de puntos de referencia e indicadores

La participación de la comunidad en el proceso de recopilación de información, y compilación de puntos de referencia e indicadores es vital para la precisión y relevancia. Los siguientes roles pueden ser desempeñados por las ONGs y las OCBs.

1. Facilitación de capacitación para el desarrollo de las habilidades requeridas
2. Registro de información relevante que es posible obtener dentro del nivel comunitario, incluyendo ejercicios de mapeo de la comunidad que pueden ayudar en la identificación de puntos de referencia e indicadores locales, y promover la apropiación del proceso dentro de las comunidades
3. Coordinación entre comunidades y agencias gubernamentales
4. Documentación
5. Recomendaciones
6. Promoción de las mejores prácticas y transferencia de habilidades

Actividad 3 Desarrollo del Plan de Actividades

Para asegurar el compromiso de los grupos interesados en una acción determinada, todos deben contribuir al desarrollo de los planes de actividades que han de ser implementados. Sus sugerencias, opiniones y recomendaciones deben ser seriamente consideradas por quienes toman las decisiones, y deben verse reflejadas en las decisiones finales.

Una vez que los grupos interesados se sensibilicen y capaciten apropiadamente, podrán realizar contribuciones. Dichas contribuciones pueden ser también bastante innovadoras, puesto que sus propias experiencias y realidades tendrán una importancia significativa cuando concluyan en acciones que ellos respaldarán.

Con el fin de facilitar esta clase de participación de los grupos interesados, las agencias gubernamentales deben facilitar sesiones y talleres de participación interactiva con los grupos con responsabilidad en el problema, particularmente aquéllos en comunidades vulnerables y afectadas.

El rol de las organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo de planes de actividades

1. Movilización de usuarios de la tierra y de comunidades rurales
2. Facilitación de talleres interactivos participativos, particularmente para usuarios de recursos y comunidades rurales
3. Coordinación entre comunidades y agencias gubernamentales
4. Desarrollo de planes de acción comunitarios que pueden ser integrados a los Planes de Acción Nacional
5. Capacitación en habilidades de desarrollo y administración de proyectos
6. Intercomunicación para garantizar la participación de todos los interesados, particularmente los usuarios de recursos y las comunidades rurales
7. Documentación y preparación de informes
8. Recomendaciones
9. Revisiones

Actividad 4 **Implementación de actividades**

Conjuntamente con la participación interactiva, deberían identificarse roles específicos para los usuarios de recursos naturales y las comunidades rurales en la implementación de actividades. Ellos deberían ser involucrados como socios en el proceso de implementación.

Es preciso generar capacidades para asegurar un desempeño de calidad. La formación de grupos de acción comunitarios para realizar ciertas tareas es también una estrategia excelente.

El rol de las organizaciones de la sociedad civil en la implementación de actividades

1. Movilización de usuarios de recursos naturales y comunidades rurales
2. Formación y mantenimiento de grupos de acción comunitarios
3. Promoción de relaciones asociativas apropiadas
4. Generación de capacidades en los usuarios de recursos y miembros de los grupos de acción
5. Recopilación y divulgación de la información
6. Documentación e informes
7. Coordinación entre las comunidades y agencias gubernamentales

Actividad 5

Monitoreo y evaluación

El monitoreo y la evaluación son esenciales para la determinación del nivel de éxito de las actividades implementadas. Ambas son requeridas tanto a nivel macro como micro.

Las ONGs y las OCBs pueden tener un rol vital en el monitoreo y la evaluación de las actividades a nivel comunitario, y también en proporcionar una perspectiva basada en la gente en la elaboración de los informes de país. Como parte del proceso de supervisión, las ONGs y las OCBs están bien posicionadas para respaldar y considerar a los gobiernos, responsables por los compromisos efectuados.

El rol de las organizaciones de la sociedad civil en el monitoreo y la evaluación

1. Respaldo para asegurar el compromiso de los gobiernos
2. Movilización para garantizar la responsabilidad
3. Registro
4. Documentación e informes
5. Facilitación de talleres de evaluación

Iniciativas participativas en la región del Caribe

Los siguientes ejemplos de iniciativas basadas en la comunidad, en el Caribe demuestran la aplicación de los roles de algunas de las estrategias arriba mencionadas de las OCBs, y permiten la incorporación de iniciativas de la CLD.

Santa Lucía:

Como parte del Programa del Departamento Forestal de Santa Lucía en la sensibilización pública hacia la importancia de áreas de captación de agua, se formaron Grupos Comunitarios de Captación de Agua en seis comunidades. Tales grupos asisten en el manejo de captaciones de aguas prioritarias degradadas.

Los grupos han sido sensibilizados y capacitados por el Departamento Forestal en las áreas de legislación, dinámica de grupo, comunicación y desarrollo del proyecto. También se les han proporcionado habilidades en la supervisión de la calidad del agua de río a través del uso de indicadores biológicos.

De los seis grupos, dos siguieron activos:

1. El Grupo de Captación de Agua Talvern, en la actualidad ocupado en un programa de estabilización de costas del río usando juncos vegetativos y geotextiles
2. El Grupo de Captación de Agua Thomazo está activo en la movilización y educación comunitaria

Un análisis de las razones del éxito de ambos grupos y de la inactividad de los otros cuatro podría proporcionar un excelente caso de estudio acerca de los desafíos que se enfrentaron y las mejores prácticas.

Es también importante notar en el Informe Nacional que la Unidad de Gerenciamiento de Recursos Hídricos está en el proceso de contratar una compañía de Relaciones Públicas, para profundizar sus actividades de sensibilizar y concientizar al público, particularmente

a nivel comunitario. Esto demuestra que la unidad estima que las agencias gubernamentales no siempre están en condiciones de llevar a cabo actividades de servicio o asesoramiento comunitario con eficiencia.

No obstante, dicha colaboración podría fomentarse también con organizaciones no gubernamentales, que pueden tener mayor sensibilidad que las agencias de sectores privados en lo concerniente a temas relevantes.

Jamaica:

El “*Ridge to Reef Watershed Project*” (Proyecto R2RW) es una iniciativa a cinco años de U\$S 6.000.000 entre las autoridades de la Agencia de Planificación y Medio Ambiente Nacional de Jamaica (NEPA) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El objetivo del proyecto está dirigido a controlar la degradación de cuencas en Jamaica, mejorando y manteniendo la distribución de recursos naturales en cuencas-objetivo, que son significativas tanto desde el punto de vista ambiental como económico.

Uno de los tres componentes más importantes del proyecto es trabajar con organizaciones a nivel local, para promocionar prácticas ambientales sustentables para usuarios de recursos. Se orienta la atención hacia el fortalecimiento de los socios locales a través de la asistencia técnica, la proporción dirigida de fondos y la capacitación para dejar en el lugar organizaciones de liderazgo que sean poderosas y sostenibles, capaces de comprometer a sus comunidades en formas participativas para priorizar actividades, implementarlas y proporcionar recursos humanos y financieros adicionales en la medida en que sean necesarios.

Algunos de los objetivos más importantes del proyecto son:

1. Reducción de la erosión del suelo y la contaminación injustificada de fuentes
2. Mejoramiento en las prácticas de manejo de tierras

3. Concientización ambiental clara y consistente
4. Creación de redes de mercados vitales y viables, con el potencial para aumentar actividades alternativas que generen ingresos, el espíritu emprendedor y la cooperación en las cuencas

El Proyecto R2RW proporciona una oportunidad excelente para la implementación efectiva de enfoques participativos interactivos, corroborando su éxito.

No hay indicación en el Informe sobre la participación de las comunidades en el desarrollo del proyecto, pero el componente que ha sido detallado aquí sí demuestra un enfoque centrado en la gente.

Las comunidades implicadas en los Proyectos R2RW pueden tener roles significativos, como los delineados anteriormente, en la supervisión de la degradación de la tierra en Jamaica. Por consiguiente, se recomienda que la capacitación incluya habilidades que asistan a los miembros de la comunidad a participar activamente en la implementación de la CLD. Las ONGs pueden jugar un papel vital en la facilitación de la capacitación.

Las actividades de las ONGs/OCBs

Las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones comunitarias de base, en concordancia con sus roles, continúan contribuyendo con sus esfuerzos en la implementación de la CLD.

En julio de 2001, se formó la Red Subregional del Caribe, Red Internacional de ONGs sobre Desertificación (RIOD). Catorce miembros de doce países caribeños se comprometieron a trabajar para combatir la degradación de la tierra en el Caribe.

Los Puntos Focales Nacionales RIOD fueron identificados en cada uno de los doce países, y el Punto Focal Subregional envió cartas de presentación a todos los Puntos Focales del Gobierno. Los Puntos Focales RIOD ya han comunicado en el “VIII Encuentro Anual Regional/ de América Latina y el Caribe” su voluntad para trabajar en sociedad con los Puntos Focales del Gobierno y agencias de gobierno relevantes.

Se está alentando a las Redes Nacionales RIOD a establecer vínculos apropiados con todas las ONGs/OCBs ambientales no gubernamentales y basadas en la comunidad de cada país.

El desarrollo de un proyecto regional sobre Conocimiento Tradicional y Agricultura Sustentable también está en su etapa final de preparación, a fin de ser presentado para su financiamiento. La Red está esperando el apoyo y la colaboración adecuada con los Puntos Focales del gobierno y las agencias en la implementación del proyecto.

El proyecto se concentrará en la identificación y documentación, a través de la investigación y los estudios de casos, de prácticas agrícolas sustentables basadas en el conocimiento tradicional que sean viables desde el punto de vista social y económico para la región, y que asistan en el logro de los objetivos de la CLD.

Conclusión

La Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación es única, por el hecho de que un enfoque de abajo hacia arriba basado en la gente forme una parte integral de un instrumento entre naciones legalmente obligatorio. La Convención apoya y aconseja la participación real, que significa que la gente afectada es el sujeto y no el objeto del proceso de implementación. En este sentido, las decisiones deben ser tomadas por los propios pueblos afectados, y no que alguien las tome por ellos.

El problema de la degradación de la tierra en el Caribe no será abordado con efectividad a menos que la gente más vulnerable y perjudicada se involucre y se comprometa en cada nivel del proceso en la implementación de la Convención.

Deben desarrollarse alianzas estratégicas con Agencias Gubernamentales, Agencias de Financiamiento y el sector ONG/OCB para garantizar un medio ambiente que posibilite la implementación de la Convención en el espíritu asociativo: cada socio habilitado adecuadamente para poder desempeñar su rol con eficiencia.

Se terminó de imprimir en el mes de abril de 2003